

Toepassing Wet Bibob in de vastgoedsector

‘Een onderzoek naar de bijdrage van beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector’



Rik Kokhuis
Student *Public Administration; Recht en Bestuur*
Geesteren, 12 februari 2010

Toepassing Wet Bibob in de vastgoedsector

‘Een onderzoek naar de bijdrage van beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector’

Universiteit Twente

Begeleiders: M.A. Heldeweg, *faculteit Management en Bestuur*
C. Raat, *faculteit Management en Bestuur*

Rik Kokhuis

Student *Public Administration; Recht en Bestuur*
Geesteren, 12 februari 2010

Samenvatting

Op 1 juni 2003 is de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob – zie lijst van afkortingen) in werking getreden. Deze wet heeft als primair doel het beschermen van het openbaar bestuur tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, dat crimineel gedrag wordt aangepakt en dat de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van de burger wordt verhoogd. Vooral de afgelopen tijd is de Wet Bibob regelmatig positief, dan wel negatief in het nieuws en is zodoende een ‘hot’ item.

Wanneer een gemeente kiest voor de invoering van de Wet Bibob, is ze vrij in de keuze wel of geen beleidsregel op te stellen en in te voeren. Ondanks deze theoretische keuzevrijheid blijft het de vraag of gemeenten in de praktijk ook daadwerkelijk een echte keuze hebben. Om de toegevoegde waarde van de beleidsregels te onderzoeken heb ik de volgende probleemstelling opgesteld: *Kan beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector en zo ja, hoe?* Deze centrale onderzoeksvraag heb ik beperkt tot het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten om zodoende het onderzoek haalbaar en uitvoerbaar te houden. Dit betekent dat de subsidies nagenoeg niet worden behandeld in dit rapport. Deze scriptie is geschreven in het kader van de afronding van de master Public Administration aan de Universiteit Twente te Enschede.

Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heb ik deze opgedeeld in vijf (deel)onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van deze vragen heb ik veelal gebruik gemaakt van literatuur in de zin van boeken, artikelen, jurisprudentie, preadviezen, proefschriften en de Memorie van Toelichting van de Wet Bibob. Naast dit uitgebreide literatuuronderzoek heb ik een twaalfstal interviews bij diverse gemeenten en het Landelijk Bureau Bibob afgenomen. Aan de hand van de hieruit voortvloeiende resultaten heb ik bevestigend kunnen antwoorden op de probleemstelling. Beleidsregelgeving kan op gemeentelijk niveau wel degelijk bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector. In de praktijk zien we echter dat deze bijdrage zeer gering is. De oorzaak hiervan moet men vooral zoeken in het feit dat gemeenten in de praktijk de beleidsregels te weinig opstellen als zodanig herkenbare beleidsregels. Ook nemen gemeenten te veel overbodige, weinig tot niets toevoegende informatie op in de beleidsregels. Een opgestelde beleidsregel heeft in de praktijk te weinig het karakter van een rechtsregel. Daarnaast blijkt ook uit het gehouden onderzoek dat gemeenten (delen van) voorhanden zijnde beleidsregels blindelings kopiëren, zonder vooraf te hebben gekeken of de beleidsregels wel rechtmatig zijn en wel daadwerkelijk bijdragen aan de evenredigheid van de belangenafweging en toepasbaar zijn in de eigen gemeente. De uit het onderzoek getrokken conclusies leiden (uiteraard) tot een aantal aanbevelingen, die zijn geconcretiseerd in hoofdstuk zeven. Deze aanbevelingen gaan in op het belang van het opstellen van Bibob-beleid. Dit beleid moet worden neergelegd in concrete en expliciet als zodanig aangeduide beleidsregels die voldoen aan de eisen van rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en aan het creëren van draagvlak. Voor de beoordeling van de beleidsregels heb ik een schema opgesteld. Dit schema is opgenomen in paragraaf 6.3. Verder gaan de aanbevelingen in op het feit dat gemeenten beleidsregels niet blindelings moeten kopiëren, dat er geen overbodige informatie in moet worden opgenomen en dat gemeenten voldoende aandacht moeten besteden aan de implementatie en communicatie van de beleidsregel.

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie waarin verslag is gedaan van een onderzoek naar de bijdrage van beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector. Dit onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de studie bestuurskunde aan de Universiteit Twente te Enschede.

Bij de totstandkoming van dit rapport zijn een aantal personen en instanties betrokken. Graag wil ik hierbij als eerste mijn begeleiders, mr. dr. C. Raat en prof. mr. dr. M.A. Heldeweg hartelijk danken voor een kritische blik en waardevolle adviezen. Zonder de volledige medewerking van deze twee begeleiders had het document niet de gelijkwaardige kwaliteit gewaarborgd.

Ook wil ik via deze weg ook de gemeenten bedanken, die nagenoeg allemaal volledige medewerking hebben verleend aan het tot stand komen van dit rapport. Verder wil ik iedereen bedanken die op enigerwijze zijn of haar positieve bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

R.F.M. Kokhuis
februari 2010

Inhoudsopgave

Inleiding.....	7
1. Inleidend hoofdstuk.....	11
1.1 Doel/ valorisatie	11
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Onderzoeksvragen	12
1.4 Onderzoeksmethodologie	13
1.4.1 Literatuuronderzoek.....	14
1.4.2 Onderzoek door middel van interviews	16
2. Wat is de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau?.....	18
2.1 Waarde beleidsregels	19
2.2 Consequenties beleidsregels.....	21
2.2.1 Bindende werking beleidsregels	21
2.2.2 Normen waaraan beleidsregels moeten voldoen	23
2.2.3 Rechterlijke beoordeling	24
2.3 Rol en betekenis beleidsregels	25
2.3.1 Rol en betekenis voor rechtmatig overheidsbestuur	26
2.3.2 Rol en betekenis voor doelmatig overheidsbestuur	27
2.4 Conclusie.....	27
3. Wat is het doel van de Wet Bibob, wat houdt de wet in, welke reikwijdte heeft de Wet Bibob en welke taak vloeit daaruit voort voor gemeenten?.....	29
3.1 Doel van de Wet Bibob.....	29
3.2 Hoofdzaken Wet Bibob	31
3.3 Landelijk Bureau Bibob.....	33
3.4 Reikwijdte Wet Bibob	39
3.4.1 Vergunningen	40
3.4.2 Subsidies.....	40
3.4.3 Aanbestedingen	41
3.4.4 Uitbreiding Wet Bibob.....	43
3.5 Gemeentelijke procedure	44
3.6 Opstellen Bibob-beleid	45
3.6.1 Lokaal Bibob-beleid.....	45
3.6.2 Voorwaarden Bibob	48
3.7 Conclusie.....	49
4. Welke activiteiten verrichten gemeenten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en hoe zijn deze taken (juridisch) georganiseerd?	51
4.1 Betekenis vastgoedsector	51
4.2 Malafide praktijken in de vastgoedsector	52
4.3 Activiteiten op terrein van vergunningen	55
4.4 Activiteiten op terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding)	61
4.5 Organisatie activiteiten	65
4.6 Conclusie.....	69

5. Bestaan er voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur?	71
5.1 Voorbeelden beleidsregelgeving	71
5.2 Impressies met het oog op bevordering van de rechtmatigheid	72
5.3 Impressies met het oog op bevordering van de doelmatigheid	74
5.4 Conclusie.....	75
6. Is het mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de derde onderzoeksvraag en zo ja, hoe kunnen zij zo optimaal mogelijk worden gemodelleerd en worden geïmplementeerd?	78
6.1 Beschikbare beleidslijnen	78
6.2 Noodzaak invoeren beleidslijn	42
6.3 Schetsen beoordelingskader voor functionaliteit beleidsregels	87
6.4 Modelleren en implementatie beleidsregels	47
6.4.1 Modelleren beleidsregels	47
6.4.2 Implementatie beleidsregels	47
6.4.3 Overige aandachtspunten	48
6.5 Conclusie.....	49
7. Conclusies en aanbevelingen	50
7.1 Conclusies	50
7.2 Aanbevelingen.....	53
7.3 Tot slot	55
7.4 Verslag en reflectie van de werkzaamheden.....	55
7.4.1 Verslag werkzaamheden 1 ^e fase	55
7.4.2 Verslag werkzaamheden 2 ^e fase	56
7.4.3 Methodologische reflectie	56
Literatuurlijst	58
Lijst van aangehaalde jurisprudentie.....	60
Lijst van afkortingen	61
Bijlage I – Organogram Landelijk Bureau Bibob.....	I
Bijlage II – Enuntiatieve lijst van opdrachten bij aanbestedingen.....	II
Bijlage III – Afgenomen interviews.....	XXXVIII
Interview Willem Merks, gemeente 's-Hertogenbosch.....	XXII
Interview Wendy Franssen, gemeente Heerlen.....	XLII
Interview Marike van Deventer, gemeente Amsterdam.....	XLVII
Interview Erwin Rouwenhorst, gemeente Den Haag	XXX
Interview Rija Blaauw, gemeente Groningen	LVIII
Interview Jan van Ginkel, gemeente Ede	LXI
Interview Gert Urff, gemeente Utrecht.....	LXVI
Interview Marie-Claire Breet, Bureau Bibob.....	LXX
Bijlage IV – Beleidslijn gemeente 's-Hertogenbosch.....	XL
Bijlage V – Beleidsregel gemeente Amsterdam	XLIII
Bijlage VI – Beleidslijn gemeente Aalsmeer.....	LIII

Inleiding

Aan het einde van de vorige eeuw werd duidelijk dat de overheid niet of nauwelijks over een adequaat middel beschikte om een verdergaande professionalisering van de criminaliteit tegen te gaan. In bepaalde situaties verkeerde de overheid zelfs in een positie waarin zij de criminele activiteiten ondersteunde. In het in 1996 verschenen rapport van de Parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Commissie Van Traa) onderkent de commissie het probleem van de ongewilde facilitering van criminele organisaties en onderschrijft zij het belang van de bestuurlijke aanpak. Eén van de aanbevelingen van de Commissie Van Traa gaat in op het ontwikkelen van een nieuw instrument voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke rechtshandhaving. Deze bestuurlijke rechtshandhaving moet dan vooral plaatsvinden in de sectoren waarvan is vastgesteld dat deze gevoelig zijn voor criminele activiteiten, zoals de vastgoedsector. Naar aanleiding hiervan is uiteindelijk de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur in werking getreden. De Wet Bibob is dan ook te zien als een vrucht van (onder andere) het werk van deze Parlementaire Enquête Commissie Van Traa. Mijn interesse in de Wet Bibob, doordat vergunningen al kunnen worden ingetrokken of worden geweigerd wanneer er 'slechts' een (redelijk) vermoeden bestaat dat met behulp van de gemeentelijke vergunning strafbare feiten worden gepleegd, heeft geleid tot het schrijven van deze scriptie. Ook het feit dat de Bibob momenteel volop in de actualiteit is, heeft tot deze keuze geleid. Enkele recente voorbeelden zijn de sluiting van het luxebordeel Yab Yum, de prostitutiezone in Alkmaar en de gijzeling in Almelo. Dat ik bij het schrijven van deze scriptie vooral de nadruk leg op de bijdrage van beleidsregelgeving is omdat de functie hiervan enigszins wordt onderschat en vanwege het feit dat juist hier nog niet veel over geschreven is.

Dit rapport begint met een inleidend hoofdstuk. Hierin zal het doel van de scriptie aan de orde komen. Dit doel is gemeenten en ander geïnteresseerden van een gedegen advies te voorzien of (en eventueel hoe) beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bij kan dragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector. In dit rapport wordt niet ingegaan op de vraag of beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau ook bij kan dragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van subsidieverlening, dit vanwege het feit dat de omvang van het onderzoek in dat geval te groot zou worden.

Het eerste hoofdstuk zal naast het doel ook ingaan op de centrale en overige onderzoeksvragen. In de daaropvolgende vijf hoofdstukken wordt telkens het antwoord gegeven op een van de vijf onderzoeksvragen.

De eerste onderzoeksvraag gaat in op de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau. Hierbij komen ook de waarde en de consequenties van beleidsregels aan de orde.

In hoofdstuk drie wordt de tweede onderzoeksvraag beantwoord. Hierbij wordt ingegaan op het doel van de Wet Bibob, wat de wet exact inhoudt, op de reikwijdte van de wet en welke taak daaruit voortvloeit voor de gemeenten.

Het vierde hoofdstuk gaat in op de activiteiten die gemeenten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector verrichten. In dit hoofdstuk worden echter eerst de betekenis van de vastgoedsector en de malafide praktijken in deze vastgoedsector

behandeld. Als laatste wordt ingegaan op het feit hoe deze taken (juridisch) zijn georganiseerd. Het eerste deel van het vijfde hoofdstuk gaat in op de voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector. Het tweede deel gaat in op de eerste impressies daarvan met het oog op de bevordering van rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur.

De vijfde onderzoeksvraag gaat in op de mogelijkheid een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de derde vraag. Hier kan een bevestigend antwoord op worden gegeven. In paragraaf 6.3 is een schema afgebeeld dat gemeenten helpt bij de beoordeling van de functionaliteit van de beleidsregels. Het hoofdstuk gaat verder in op de optimale modellering en implementatie van de beleidsregels.

De beantwoording van deze vijf onderzoeksvragen leidt tot een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Dit antwoord is in hoofdstuk zeven van dit rapport uitgewerkt en luidt: beleidsregelgeving kan op gemeentelijk niveau wel degelijk bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector.

De antwoorden op de deelvragen komen voort uit een gehouden literatuuronderzoek en het afnemen van interviews bij verschillende gemeenten en het Bureau Bibob. Welke gemeenten ik heb benaderd voor het afnemen van de interviews is vermeld in hoofdstuk één.

1. Inleidend hoofdstuk

1.1 Doel/ valorisatie

Met mijn thesis wil ik gemeenten en ander geïnteresseerden van een gedegen advies voorzien of beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bij kan dragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector. Op dit moment wordt de Wet Bibob door steeds meer gemeenten gebruikt om criminele activiteiten te voorkomen. Aan de hand van deze thesis moeten gemeenten uiteindelijk een juiste beslissing kunnen nemen of het wel of niet aan te raden is om over te gaan tot beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau. Verder wil ik andere geïnteresseerden aan de hand van deze scriptie informeren over de eventuele noodzaak van beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau. Indien blijkt dat beleidsregelgeving kan bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob, zal ik nader ingaan op de vraag *hoe* die beleidsregelgeving daaraan kan bijdragen.

Dit onderzoek voer ik niet uit in opdracht van een derde in de zin van een opdrachtgever. Het is een onderzoek c.q. probleemstelling die in samenwerking met mijn begeleiders, M.A. Heldeweg en C. Raat, tot stand is gekomen. Het onderwerp is momenteel zeer actueel en daardoor mijns inziens ook zeker interessant, voor diverse partijen.

1.2 Probleemstelling

Aan de hand van de hieronder staande probleemstelling denk ik de benodigde kennis te kunnen genereren om zodoende tot een volledig advies te kunnen komen:

Kan beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector en zo ja, hoe?

Uiteraard bestaat deze probleemstelling uit meerdere onderzoeksvragen waarop een antwoord moet worden gegeven. Deze worden hieronder besproken.

1.3 Onderzoeksvragen

Doordat een probleemstelling doorgaans een complexe samenhang betreft in de zin dat er kennis en inzicht nodig is over meerdere onderdelen van die vraag, heb ik enkele onderzoeksvragen opgesteld, te weten:

- 1.) Wat is de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau?
- 2.) Wat is het doel van de Wet Bibob, wat houdt de wet in, welke reikwijdte heeft de Wet Bibob en welke taak vloeit daaruit voort voor gemeenten?
- 3.) Welke activiteiten verrichten gemeenten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en hoe zijn deze taken (juridisch) georganiseerd?
- 4.) Bestaan er voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur?

- 5.) Is het mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de derde onderzoeksvraag en zo ja, hoe kunnen zij zo optimaal mogelijk worden gemodelleerd en worden geïmplementeerd?

1.4 Onderzoeksmethodologie

Zoals hierboven al aan de orde kwam wil ik aan de hand van onderzoek gemeenten en andere belanghebbenden c.q. geïnteresseerden van een gedegen advies voorzien of beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bij kan dragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector. Indien zal blijken dat beleidsregelgeving inderdaad kan bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob, zal ik nader ingaan op de vraag *hoe* die beleidsregelgeving daaraan kan bijdragen en zal ik proberen een oplossing aan te dragen. Dit hoofdstuk bevat de verantwoording van het door mij uitgevoerde onderzoek. Ter beantwoording van de deelvragen heb ik veelal gebruik gemaakt van literatuur in de zin van boeken, artikelen, jurisprudentie, preadviezen en proefschriften. In mindere mate heb ik gebruikt gemaakt van het afnemen van interviews.

1.4.1 Literatuuronderzoek

Tijdens het uitgevoerde literatuuronderzoek heb ik gekeken welke theorie er beschikbaar is over de Wet Bibob. Over dit onderwerp bleek voldoende informatie beschikbaar te zijn. Hier ga ik zo dadelijk nader op in. Ook heb ik onderzoek gedaan naar de verschillende beleidslijnen die momenteel door de gemeenten zijn geïmplementeerd en of dit überhaupt wel noodzakelijk is. Als aanvullend onderzoek op het literatuuronderzoek heb ik verschillende gemeenten benaderd, om zodoende de verschillende ingevoerde beleidslijnen in kaart te brengen. Welke verschillende gemeenten ik heb benaderd komt in de volgende paragraaf aan de orde. Verder heb ik gekeken naar de overwegingen die er (wellicht) zijn om de Wet Bibob niet toe te passen in de vastgoedsector. Dit komt terug in hoofdstuk zeven.

Een belangrijke informatiebron waarvan ik gebruik heb gemaakt zijn de Preadviezen van de Jonge VAR¹, die onder andere ingaan op de instrumentele waarde van de Wet Bibob en de toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedsector. Zo wordt de bestuurlijke praktijk overzichtelijk in kaart gebracht en getoetst aan de oorspronkelijke uitgangspunten van de wetgever. Ook komt een (eventuele) uitbreiding van de Wet Bibob uitvoerig aan bod. Ook heb ik veel gebruik gemaakt van jurisprudentie. Hierbij zijn de annotaties ook zeer zeker een belangrijke informatiebron geweest. Verder heb ik de Memorie van Toelichting van de Wet Bibob als zeer leerzaam en informatief ervaren. Hierin is belangrijke informatie te vinden over onder andere de uitgangspunten van het wetsvoorstel, de rol van de partijen bij het Bibob-instrumentarium en de financiële aspecten die gepaard gaan met de invoering van de wet. Het proefschrift van Tollenaar² heb ik ook als zeer informatief ervaren bij de beantwoording van mijn deelvragen. In dit proefschrift wordt diep ingegaan op de toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening. Hierbij passeren deelvragen de revue die betrekking hebben op wat een beleidsregels exact is, wat de invloed ervan is en wat de toegevoegde waarde van beleidsregels is.

¹ Van den Berg e.a. 2009

² Tollenaar 2008

Qua theorie en doctrine heb ik ook gebruik gemaakt van het boek '*Handboek Bibob*'.³ In dit boek wordt ingegaan op de praktische kant van het toepassen van de Wet Bibob. De bestuurlijk juridische, strafrechtelijke, privaatrechtelijke en financiële kant van het Bibob-instrumentarium wordt in onderlinge samenhang beschreven en toegelicht aan de hand van vele praktijkvoorbeelden en actuele jurisprudentie. In het boek is ook een hoofdstuk gewijd aan gemeentelijk Bibob-beleid en beschreven hoe vastgoed nogal eens een rol speelt in een keten van delicten.

1.4.2 Onderzoek door middel van interviews

(Deels) ter beantwoording van de vierde en vijfde vraag heb ik dertien gemeenten en het Bureau Bibob benaderd, om zodoende informatie in te winnen over deze twee onderzoeksvragen. De volgende dertien gemeenten heb ik benaderd. Tussen haakjes zijn de contactpersonen vermeld:

Amsterdam (S.H.M. Sadiék en M. van Deventer)
Dordrecht (J.H. Boogaard en A.R. Zwaal)
Heerlen (W. Franssen)
Rotterdam (R. te Vette)
Utrecht (G. Urff)
Almelo (J. Huizing)
Bureau Bibob (M.C. Breet)

Den Haag (E. Rouwenhorst),
Groningen (R. Blaauw)
's Hertogenbosch (W.J.M. Merks)
Tilburg (J.J.E. van Meijl)
Venlo (Kessels)
Ede (J. Van Ginkel)
Meerssen (J. D'Elfant)

De benodigde informatie heb ik zo snel mogelijk proberen in te winnen, om zodoende de werkbelasting voor de contactpersonen bij de gemeenten en het Bureau Bibob zo gering mogelijk te houden. Door het feit dat ik een beperkt aantal gemeenten benader, vormen de resultaten een globaal beeld van de daadwerkelijke uitkomst.

Alle contactpersonen die ik heb benaderd hebben zich bereid gevonden mee te werken aan mijn onderzoek. Alle interviews heb ik per mail 'afgenomen'. Dit was de voorkeur van de contactpersonen, maar had persoonlijk ook mijn voorkeur.

³ Joosten e.a. 2008, p. 14- 230

2. Wat is de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau?

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in dit tweede hoofdstuk de eerste van de vijf onderzoeksvragen behandeld. In dit hoofdstuk staat de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur centraal. In de eerste paragraaf wordt de waarde van de beleidsregels behandeld. De tweede paragraaf gaat vervolgens in op de consequenties van de beleidsregels. De derde paragraaf gaat in op de daadwerkelijke rol en betekenis die beleidsregels hebben. Daarbij wordt in twee afzonderlijke subparagrafen de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsbestuur behandeld. Het hoofdstuk eindigt met een afsluitende conclusie.

Welk onaanvaardbaar gedrag als onrechtmatig wordt beschouwd kan men afleiden uit de wetgeving. Gedrag wordt echter niet alléén door wetgeving genormeerd. De wetgever bedient zich vaak van vage en open normen die nadere interpretatie behoeven.⁴ Voor de vaststelling wat rechtens rechtmatig is, zijn dan andere bronnen vereist.⁵ Ook in het bestuursrecht heeft men te maken met deze buitenwettelijke normen. De materiële rechtspositie van de burgers wordt voor een belangrijk deel bepaald door normen die niet in de wet zelf zijn opgenomen, maar in aanvulling daarop of anderszins naast de wettelijke normering gelden. Deze normen vallen veelal samen met wat wel wordt aangeduid als de ‘gedragslijn’ van het bestuursorgaan.⁶ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (a.b.b.b.) behelzen in Nederland een aantal beginselen dat ontstaan is uit jurisprudentie om deze gedragslijn c.q. gedragsregels van de overheid ten overstaan van de burger te regelen. Vanaf 1994 is een aantal van deze beginselen, zoals het verbod op willekeur, het verbod op détournement de pouvoir (het gebruiken van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor die is gegeven) en het gelijkheidsbeginsel gecodificeerd.

2.1 Waarde beleidsregels

Op 1 januari 1998 is de derde tranche van de Awb in werking getreden. Om de onduidelijkheden weg te nemen die destijds bestonden omtrent de geldigheid van deze buitenwettelijke normering, heeft de wetgever deze bijzondere regels opgenomen in de derde tranche. De wetgever heeft ze beleidsregels genoemd. Onder een beleidsregel wordt verstaan: ‘een bij besluit vastgestelde regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan’, aldus art. 1:3 lid 4 Awb. Naast beleidsregels bestaan er ook andere besluitvormingsregels, zoals niet-geaccordeerde werkvoorschriften en richtlijnen. Deze hebben geen officiële status. Daarnaast zijn er ook nog de beleidsnotities en de beleidsnota’s, die in tegenstelling tot de hierboven genoemde niet-geaccordeerde werkvoorschriften en richtlijnen wel een officiële status hebben.

⁴ Van Wijk e.a. 2008, p. 185 e.v.

⁵ Barendrecht 1992, p. 76 e.v.

⁶ Tollenaar 2008, p. 9 e.v.

Het onderscheid tussen dit type besluitvormingsregels en beleidsregels is niet zonder enige relevantie. De Awb verbindt enkele eisen aan de motivering, voorbereiding en bekendmaking van beleidsregels. Deze eisen gelden niet voor de hierboven genoemde werkvoorschriften en richtlijnen. Het grootste (en belangrijkste) verschil is echter de bindende werking van beleidsregels. De bindende werking van beleidsregels is vastgelegd in art. 4:84 Awb en verschilt enigszins van de wijze waarop de bestuursorganen in het algemeen gehouden zijn om besluitvormingsregels toe te passen. Dit artikel verplicht het bestuursorgaan in beginsel de beleidsregel toe te passen en biedt slechts een afwijkingsmogelijkheid indien zich ‘bijzondere omstandigheden’ voordoen.⁷ Art. 4:81 Awb bevat voor het vaststellen van beleidsregels twee bevoegdheidsgrondslagen. Enerzijds is het bestuursorgaan bevoegd beleidsregels vast te stellen over eigen bestuursbevoegdheden, over bestuursbevoegdheden die onder haar verantwoordelijkheid worden uitgeoefend en over bestuursbevoegdheden die door haar zijn gedelegeerd. Op basis van het tweede lid zijn bestuursorganen ook bevoegd om over een bestuursbevoegdheid van een ander bestuursorgaan beleidsregels vast te stellen, indien de wetgever daartoe expliciet een bevoegdheid heeft gecreëerd.⁸ Beleidsregels zijn per definitie geen algemene verbindende voorschriften, blijkt uit art. 1:3 lid 4 Awb. De regelgevende bevoegdheid omtrent beleidsregels reiken niet zo ver dat de regels kunnen leiden tot de burger bindende bepalingen. Wanneer de regelgevende bevoegdheid wel kan resulteren in burger bindende bepalingen, ligt een kwalificatie als algemeen bindend voorschrift voor de hand.⁹

2.2 Consequenties beleidsregels

Het betitelen van een regel als een beleidsregel heeft, zoals we hierboven zagen, diverse gevolgen. Zo heeft een betiteling van een besluitvormingsregel als beleidsregel consequenties voor de binding van het bestuursorgaan bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. Ook zijn er consequenties voor de normen waaraan de regel moet voldoen. Als laatste heeft een beleidsregel bijzondere gevolgen voor de rechterlijke beoordeling van het besluit waarbij de beleidsregel is toegepast.¹⁰ Deze consequenties worden hieronder afzonderlijk behandeld.

2.2.1 Bindende werking beleidsregels

Daar waar algemeen verbindende voorschriften de burger binden, doen beleidsregels dat niet. Beleidsregels binden alleen het bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid. De reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid op grond waarvan beleidsregels zijn vastgesteld, biedt niet de mogelijkheid om burgerbindende normen vast te stellen.¹¹ Beleidsregels hebben een relatieve werking, wat inhoudt dat wanneer er zich een bijzondere omstandigheid voordoet het voor kan komen dat de beleidsregel zal moeten wijken. Voor beleidsregels geldt de afwijkingsbevoegdheid echter slechts bij de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden. De binding aan beleidsregels is strikter dan de binding aan andere besluitvormingsregels en in zoverre verschillen beleidsregels dan ook van overig beleid.¹²

⁷ Tollenaar 2008, p. 20

⁸ Idem

⁹ Tollenaar 2008, p. 17 e.v.

¹⁰ Tollenaar 2008, p. 67 e.v.

¹¹ HR 23 mei 2003, NJ 2003, 495

¹² Tollenaar 2006, p. 175-187

Art. 4:82 Awb bepaalt: "ter motivering van een besluit kan slechts worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel." Dit houdt in dat bestuursorganen door het opstellen van beleidsregels een motiveringsvoordeel kunnen behalen. In de praktijk werd er rond de eeuwwisseling geen optimaal gebruik gemaakt van dit motiveringsvoordeel bij de motivering van primaire beschikkingen, zo blijkt uit onderzoek.¹³ Er werd veelal niet aan de beleidsregels gerefereerd. In een meer juridische context, zoals bij bezwaar en beroep, wordt met het oog op de verdediging van de beschikking tegenover de rechter wel enig motiveringsvoordeel ervaren.¹⁴

Door deze onderzoeken en bijbehorende aanbevelingen hopen de onderzoekers de gemeenten het belang van het neerleggen van beleid in beleidsregels duidelijk te maken. Ook leggen ze nadruk op het feit dat beleidsuitspraken in beleidsnota's en dergelijke beleidsregels kunnen zijn, maar dat het sterk de voorkeur verdient om beleidsregels uitdrukkelijk als zodanig vast te stellen.

2.2.2 Normen waaraan beleidsregels moeten voldoen

Een beleidsregel is een besluit. Vanzelfsprekend moet een beleidsregel daarom voldoen aan de normen uit hoofdstuk 3 van de Awb. De beleidsregel moet bekend worden gemaakt voordat hij in werking treedt. Bij het vaststellen van een beleidsregel moet het bestuursorgaan de relevante feiten tegen elkaar afwegen. Daarnaast moet de beleidsregel deugdelijk en daadkrachtig worden gemotiveerd. Deze motivering en bekendmaking zijn niet alleen van belang voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de beleidsregel zelf, maar ook voor de bruikbaarheid bij de beschikkingverlening. Ter motivering van concrete besluiten kan het bestuursorgaan volstaan met een verwijzing naar een toegepaste beleidsregel, indien de motivering van de beleidsregel het concrete besluit kan dragen.¹⁵ Voor de belanghebbende moet deze motivering voldoende kenbaar zijn.

2.2.3 Rechterlijke beoordeling

Beleidsregels behoren tot het objectieve recht. Het objectieve recht bestaat uit het geheel van geldende rechtsregels. Men zou het ook kunnen omschrijven als wetgeving en de op wetgeving gebaseerde regelgeving. Art. 4:81 Awb biedt een wettelijke grondslag voor het vaststellen van beleidsregels. Vandaar dat beleidsregels behoren tot het recht, als bedoeld in art. 79 Wet RO en mag het oordeel van de Hoge Raad zich in cassatie ook over beleidsregels uitstrekken. Toch zal de Hoge Raad zich hier niet vaak over buigen, het is logischer dat de bestuursrechter zich hiermee bezighoudt. Wanneer het gaat om een 'Bibob-zaak' is dat in dat geval de rechtbank en de Afdeling Bestuursrechtspraak.

Indien een belanghebbende wil betogen dat het bestuursorgaan op een bepaalde wijze van zijn bestuursbevoegdheid gebruik moet maken, kan hij verwijzen naar de beleidsregel. Het bestaan van de beleidsregel is namelijk een vermoeden dat het bestuursorgaan deze beleidsregel ook daadwerkelijk toepast. Wanneer een belanghebbende een afwijking van een beleidsregel verlangt, wordt het leveren van bewijs moeilijk. De belanghebbende zal dan moeten aantonen dat hij onevenredig wordt benadeeld door de toepassing van de beleidsregel. Daarnaast zal hij ook moeten aantonen dat zijn situatie bij het vaststellen van de beleidsregel niet is meegenomen en dat er dus sprake is van een 'bijzondere omstandigheid'.

¹³ Valenteijn e.a. 2001, p. 10 e.v.

¹⁴ Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 45

¹⁵ Tollenaar 2008, p. 67 e.v.

Nu uiteen is gezet wat onder een beleidsregel wordt verstaan en wat de consequenties ervan zijn komen we aan bij de kern van dit hoofdstuk, namelijk: wat is de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig bestuur? In een aantal situaties is het niet van belang dat men te maken heeft met een beleidsregel of met een (andere) besluitvormingsregel. In een aantal omstandigheden heeft een beleidsregel echter wel degelijk een toegevoegde waarde, daar waar de toegevoegde waarde van overige besluitvormingsregels aanzienlijk minder is.

2.3 Rol en betekenis beleidsregels

Beleidsregels geven een betere weergave van het beleid dan de andere beleidsvormen. Beleidsregels kunnen dan ook zeker een meerwaarde hebben voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur op gemeentelijk niveau. Uit het proefschrift ‘Gemeentelijk beleid en beleidsregels’ van Tollenaar, waarin hij onderzoek doet naar de toegevoegde waarde van beleidsregels op gemeentelijk niveau, blijkt echter dat de toegevoegde waarde van beleidsregels gering is. De oorzaak hiervan is dat de beleidsregels in de praktijk niet of nauwelijks aan de kenmerken van een goede beleidsregel voldoen. De motivering en de belangenafweging vertonen vaak gebreken, waardoor beleidsregels in bestuursrechtelijke zin minder bruikbaar zijn voor de gemeentelijke beschikkingsverlening. De bestuursorganen kunnen in dat geval ter motivering van concrete beschikkingen niet volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels.¹⁶

2.3.1 Rol en betekenis voor rechtmatig overheidsbestuur

In de praktijk blijken er vier overheersende maatstaven te zijn waaraan het overheidsbestuur regelmatig wordt getoetst. Dit zijn rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en draagvlak. Het bestuur kan vaak niet aan elk van deze eisen tegemoet komen vanwege het feit dat ze daarvoor over niet voldoende middelen en tijd beschikt. Het bestuur zal selectief te werk moeten gaan en aandacht moeten schenken aan de kwaliteitsaspecten die in de vorige bestuursperiode het meest zijn verwaarloosd.

Een vereiste voor een rechtmatig besluit is dat het bestuur bevoegd is en de voorliggende feiten grondig heeft onderzocht. Pas wanneer het bestuursorgaan binnen de wettelijke grenzen van de bestuursbevoegdheid blijft en daarbinnen de correcte beslissing neemt, die voldoet aan de eisen van legaliteit, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en evenredigheid is een beschikkingverlening rechtmatig te noemen. Willen we weten of het bestuur rechtmatig heeft gehandeld, dan moet onderzocht worden welke bevoegdheden het bestuursorgaan heeft toegepast en hoe het bestuursorgaan deze bevoegdheden heeft verkregen.¹⁷

Zoals hierboven al is aangegeven voldoen de beleidsregels in de praktijk niet of nauwelijks aan de kenmerken van een goede beleidsregel. De geringe kwaliteit van deze beleidsregels wordt in de praktijk gecamoufleerd door bij de toepassing alsnog te voorzien in een aanvullende motivering. Dit heeft als consequentie dat gebreken in de beleidsregel niet door de bestuursrechter worden benoemd. Wanneer men art. 8:2 Awb schrapt uit de wet, of het woord beleidsregel schrapt uit het artikel, kunnen belanghebbenden in beroep tegen de beleidsregel. Hierdoor kan de rechter gedwongen worden zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de beleidsregel.¹⁸

¹⁶ Tollenaar 2008, p. 156

¹⁷ Marseille 2003, p. 149 e.v.

¹⁸ A. Tollenaar 2008, p. 158

2.3.2 Rol en betekenis voor doelmatig overheidsbestuur

Wanneer we spreken over een doelmatig besluit, moeten de uitkomsten bevredigend zijn. Het gaat in dit geval om de verhouding tussen de kosten en de baten. Het is noodzaak dat de gerealiseerde baten de gemaakte kosten overtreffen. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de doelmatigheid van overheidsbestuur omdat het bestuursorgaan zodoende niet voor elk individueel geval opnieuw na hoeft te gaan hoe de wettelijke voorschriften verklaard en toegepast moeten worden. Ook hoeft ze in dat geval niet steeds opnieuw te beoordelen welke belangen moeten worden afgewogen en hoe de feiten moeten worden vastgesteld.

2.4 Conclusie

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is de meerwaarde van beleidsregels behandeld. Hierbij is onder andere het grootste verschil met andere besluitvormingsregels, zoals de niet-geaccordeerde werkvoorschriften en richtlijnen, behandeld. Dit grootste (en belangrijkste) verschil is de bindende werking van de beleidregels, dat is neergelegd in art. 4:84 Awb. In de daaropvolgende paragraaf zijn de consequenties van het betitelen van een regel als beleidsregel behandeld. Hierbij komt onder andere de binding van het bestuursorgaan bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid aan de orde. Ook zijn de consequenties voor de normen waaraan de regel moet voldoen besproken. In de derde paragraaf is de bijdrage van beleidsregels aan een rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur besproken. Uit het proefschrift van Tollenaar¹⁹ blijkt dat het altijd toegevoegde waarde heeft om besluitvormingsregels vast te stellen. In sommige gevallen heeft het extra toegevoegde waarde om beleidsregels vast te stellen. De gehele diversiteit die op alle besluitvormingsregels van toepassing is, kan men ook aantreffen bij beleidsregels. Beleidsregels kunnen zowel binnen als buiten de ambtelijke dienst zijn ontstaan, kunnen zowel gericht zijn op het materiële rechtsgevolg als op de procedure waarlangs het besluit tot stand komt en kunnen ten slotte zowel heuristisch als legitimerend worden gebruikt.²⁰

¹⁹ A. Tollenaar 2008, p. 144 e.v.

²⁰ A. Tollenaar 2008, p. 14 e.v.

3. Wat is het doel van de Wet Bibob, wat houdt de wet in, welke reikwijdte heeft de Wet Bibob en welke taak vloeit daaruit voort voor gemeenten?

In dit derde hoofdstuk zet ik de Wet Bibob uiteen. In de eerste paragraaf wordt het doel van de wet beschreven. De twee daaropvolgende paragrafen gaan in op de exacte inhoud van de Wet Bibob. Hierbij passeren onder andere de Wet Bibob als ultimum remedium en het Landelijk Bureau Bibob de revue. De vierde paragraaf gaat in op de reikwijdte van de wet. Deze paragraaf is opgedeeld in verschillende subparagrafen waarin wordt ingegaan op de verschillende deelgebieden waarop de wet van toepassing is. De gemeentelijke procedure die vooraf kan gaan aan een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob wordt uiteengezet in paragraaf vijf. Het eerst deel van de zesde paragraaf gaat in op het opstellen van lokaal Bibob-beleid, dat overigens niet verplicht is voor een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob. Het tweede deel gaat in op de voorwaarden waaraan een gemeente moet 'voldoen' voor een juiste toepassing van de Wet Bibob. Het hoofdstuk eindigt met een afsluitende conclusie.

3.1 Doel van de Wet Bibob

Op 1 juni 2003 is de Wet Bibob in werking getreden. Het primaire doel van de Wet Bibob is het beschermen van het openbaar bestuur tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, dat crimineel gedrag wordt aangepakt en dat de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van de burger wordt verhoogd.²¹ Bibob is een bestuursrechtelijk instrument, dat gericht is op preventie. Toepassing van deze wet bevordert een integere besluitvorming. Met de wet Bibob wordt nagestreefd dat bestuursorganen:

- Ø zich meer bewust worden van de noodzaak van een bestuurlijke aanpak van criminaliteitspreventie bij vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten;
- Ø zich gaan beschermen tegen facilitering van criminele activiteiten bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten;
- Ø een bijdrage leveren aan het voorkomen of terugdringen van criminele activiteiten in bepaalde sectoren;²²
- Ø De aantasting van de rechtsorde tegengaan, bestuurlijke slagkracht bezitten en de leefbaarheid en veiligheid in de gemeente verhogen.

Men verwacht dat het ingrijpen met behulp van de Wet Bibob effectiever is dan een gevangenisstraf. Na een gevangenisstraf heeft de crimineel namelijk de mogelijkheid zijn criminele activiteiten gewoon door te zetten. "Het is een illusie te denken dat criminele activiteiten gestopt zijn na insluiting in een penitentiaire inrichting. Pas wanneer je zijn financiële middelen wegneemt, wordt het lastig om verdere criminele activiteiten door te zetten", aldus Bert Vermeire, vermogenstraceerder in dienst van het Bureau Ontnemingen Openbaar Ministerie (BOOM).²³

²¹ *Kamerstukken II 1999-2000*, 26 883, nr. 3, p. 2 (MvT).

²² De Voogd e.a. 2007, p. 13

²³ Italianer 2008, p. 14-15

3.2 Hoofdzaken Wet Bibob

Vergunningen, subsidies en aanbestedingen kunnen worden gebruikt voor criminele activiteiten. Om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert is de Wet Bibob in het leven geroepen. Wet Bibob is een afkorting voor Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze wet geeft bestuursorganen een extra instrument om de integriteit van de partners te controleren met wie zij zaken doen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld aanvragen voor vergunningen en subsidies weigeren en reeds verleende vergunningen en subsidies intrekken, wanneer het risico bestaat dat de verleende vergunning of subsidie wordt gebruikt voor criminele activiteiten. Ook kunnen gegadigden bij aanbestedingsprocedures voor overheidsopdrachten worden uitgesloten van deelname of kunnen reeds gegunde overheidsopdrachten worden ingetrokken.

Wanneer er minder gevaar is dat met behulp van de beschikking criminele activiteiten worden uitgevoerd, kan het bestuursorgaan aan de te verlenen beschikking voorschriften verbinden die gericht zijn op het wegnemen of beperken van het gevaar. De beslissing van het bestuursorgaan om nadere eisen te stellen of zelfs een weigerings- of intrekkingbeslissing te nemen moet op gedegen gronden berusten.

Proportionaliteit

De proportionaliteit heeft betrekking op het feit dat het aanvragen van een Bibob-advies een grote stap is. Veel bronnen worden aangeboord om zodoende voldoende informatie in te winnen. Gezien de zwaarte van het Bibob-instrumentarium dient deze stap in verhouding te staan tot het belang dat met de vergunning is gemoeid. Het bestuursorgaan kijkt daarom doorgaans eerst of er geen bestaande weigeringsgronden zijn, zoals genoemd in de Drank- en Horecawet (DHW) en de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Deze weigeringsgronden hebben immers ook betrekking op de integriteit van de vergunningaanvrager c.q. vergunninghouder. Daarnaast dient het bestuursorgaan, alvorens terug te vallen op het Bibob-instrumentarium, te onderzoeken of zij niet zelfstandig de Wet Bibob toe kan passen. Indien deze reguliere weigerings- en intrekkinggronden geen uitkomst bieden kan het bestuursorgaan alsnog het Bibob-instrumentarium inschakelen. Hierin zien we het ultimatum remedium van het instrumentarium terug.

Subsidiariteit

De subsidiariteit heeft betrekking op het feit dat het Bibob-instrumentarium een aanvulling is op de reeds bestaande mogelijkheden om een vergunning te weigeren of in te trekken. Dit betekent dat de bestuursorganen, indien mogelijk, eerst een beroep moeten doen op minder in de persoonlijke levenssfeer binnendringende instrumenten om te weigeren of in te trekken. Wanneer deze minder ingrijpende instrumenten toch niet voldoen, kan men gebruik maken van het Bibob-instrumentarium.

Het vragen om een Bibob-advies is in verschillende gevallen uitdrukkelijk getoetst aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit, maar bleek in alle gevallen gerechtvaardigd.

Tegenargumenten van enkele verzoekers dat inschakeling van het Landelijk Bureau Bibob achterwege had moeten blijven omdat er geen sprake zou zijn van een verdenking van zware georganiseerde criminaliteit, is verworpen. Ook in die gevallen waarin de gemeente uit haar bronnen waartoe ze zelf toegang had geen reden had om de vergunning te weigeren, werd het verzoek verworpen. De voorzieningenrechter van de rechtbank Maastricht heeft in enkele zaken

uitspraak gedaan dat, ondanks het feit dat ten onrechte advies aan het Bureau is gevraagd, het uitgebrachte advies dan niet buiten beschouwing hoeft te worden gelaten.

Wanneer uit het advies blijkt dat er ernstige bezwaren zijn, kan volgens de rechter moeilijk vol worden gehouden dat dit advies ten onrechte is aangevraagd.²⁴

3.3 Landelijk Bureau Bibob

Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) is onderdeel van de dienst Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening (JUSTIS). Ter verduidelijking is een organogram opgenomen in bijlage I. Het LBB heeft twee wettelijke taken. Ze geeft een advies waarin wordt aangegeven hoe groot de kans is dat een verleende vergunning, subsidie of de overheidsopdracht waarvoor de gegadigde zich heeft ingeschreven wordt misbruikt voor de uitvoering van criminele activiteiten. Ook informeert ze bestuursorganen desgevraagd over de in de Wet Bibob en in andere algemeen verbindende voorschriften neergelegde weigerings- en intrekkinggronden inzake subsidies en vergunningen (art. 10 Wet Bibob).²⁵ Voor dit diepgaande onderzoek, op verzoek van de gemeente, naar de integriteit van de ondernemer en de bij de onderneming betrokken personen beschikt het LBB over getrainde mensen. Het bureau brengt normaliter binnen vier weken verslag uit van haar gedane onderzoek. Deze termijn kan verlengd worden tot acht weken wanneer zij dit nodig acht.

Het LBB kan drie soorten adviezen afgeven:

- ü er is *geen* sprake van een ernstige mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob;
- ü er is sprake van een *mindere* mate van gevaar;
- ü er is sprake van een *ernstige* mate van gevaar.²⁶

Om dit advies te kunnen geven moet hij uiteraard relevante feiten en omstandigheden verzamelen. Hierbij heeft hij toegang tot een groot aantal open en gesloten bronnen, zoals het kadaster, politieregisters, de belastingdienst en Justitiële Documentatie (art. 12 lid 2 en 13 Wet Bibob jo. art. 27 Wet Bibob). De resultaten van het Bibob-advies worden altijd gemotiveerd weergegeven. Vanwege het feit dat een adviesaanvraag bij het LBB geen beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is, staat hiertegen geen bezwaar en beroep open. Wel kan de aanvrager van een vergunning (uiteraard) te allen tijde besluiten de aanvraag in te trekken. Tegen het uiteindelijke besluit van het bestuursorgaan staat echter wel bezwaar en beroep open.

Het grote voordeel van een centrale organisatie (LBB) die in de bestuurlijke informatiebehoefte voorziet in de vorm van een advies aan het bestuursorgaan, is dat de ontwikkeling van de expertise efficiënt plaats kan vinden, terwijl bovendien een ongebreidelde uitwisseling en verspreiding van privacygevoelige gegevens wordt vermeden. Bij rechtstreekse verstrekking is het namelijk niet uitgesloten dat gevoelige informatie onnodig wordt verstrekt. Het LBB is in staat de relevante informatie op verantwoorde wijze te vergaren, te analyseren en te verwerken tot een advies over de mate van gevaar dat een subsidie, een vergunning of de uitvoering van een overheidsopdracht zal worden misbruikt voor criminele activiteiten.²⁷ Een bestuursorgaan mag

²⁴ Vz. Rb. Maastricht 27 maart 2006, LJN AV7143

²⁵ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/wat-is-bibob/bureau-bibob/index.aspx>

²⁶ Bureau BIBOB, *jaarverslag 2006*/ www.justitie.nl/images/Jaarverslag%202006_tcm34-92525.pdf

²⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 6 (MvT).

een Bibob- advies niet aan anderen doorgeven, dit is weergegeven in art. 28 Wet Bibob. De geheimhoudingsplicht geldt voor iedereen die krachtens de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde behoudens voor zover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.

Een aanvrager/ houder moet door het bestuursorgaan in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze over het voornemen (een negatieve beslissing te nemen op grond van een Bibob-advies) naar voren te brengen. Hij of zij kan het Bibob-advies inzien. Derden die worden genoemd in het uitgebrachte advies zijn belanghebbenden in de zin van art. 4: 8 Awb, aldus art. 33 lid 2 Wet Bibob. Deze moeten ook in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze kenbaar te maken wanneer te verwachten is dat zij (ook) bedenkingen hebben tegen het voornemen. In dat geval mogen derden het advies ook inzien, maar slechts dat gedeelte dat betrekking op hen heeft.

Het Bibob-instrumentarium is een aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om een beschikking te weigeren, in te trekken of te verlenen met daaraan verbonden voorschriften. Men noemt de toepassing van de Wet Bibob, zoals hierboven al aan de orde kwam, ook wel een ultimum remedium. Dit houdt in dat van deze aanvullende mogelijkheid alleen gebruik mag worden gemaakt indien een beschikking niet op andere gronden kan worden geweigerd of ingetrokken.²⁸

Vanwege het ingrijpende karakter van het instrument dient het bestuursorgaan een weloverwogen keuze te maken omtrent het gebruik ervan en dient ze rekening te houden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij spelen proportionaliteit, subsidiariteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid een belangrijke rol. De eerste twee beginselen zijn hierboven reeds behandeld. De twee laatste begrippen komen in paragraaf 6.3 aan de orde.

Het bestuursorgaan mag echter niet zonder meer afgaan op de juistheid van het uitgebrachte advies van het LBB. Het bestuursorgaan dient te beoordelen of het Bibob-advies consistent is en zorgvuldig tot stand is gekomen.²⁹ Vanwege de beslotenheid van de bronnen waarop het LBB haar advies baseert, kan dit complex zijn voor het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is niet verplicht zich daadwerkelijk te houden aan het uitgebrachte advies van het LBB. Wanneer het bestuursorgaan echter afwijkt van het uitgebrachte advies, dient ze dit wel te motiveren.

Een recent voorbeeld van een zaak die mede gaat over de juistheid van het uitgebrachte Bibob-advies is de zaak die Koos Nool, exploitant van 92 prostitutieramen op de Achterdam in Alkmaar, aanspande tegen de burgemeester van Alkmaar. Burgemeester Piet Bruinooge van de gemeente Alkmaar weigerde de exploitant eind vorig jaar op basis van de Wet Bibob een nieuwe vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting te verlenen. De bestuursrechter te Alkmaar heeft de beroepen van de exploitant en de pandeigenaren tegen de besluiten van de burgemeester om de exploitatievergunning voor de prostitutiepanden niet te verlengen en de exploitatie te staken, gegrond verklaard. De bestuursrechter heeft de besluiten vernietigd omdat niet aannemelijk is geworden dat de panden waarvoor de exploitatievergunning was aangevraagd met een deel van het losgeld van de Heineken-ontvoering en met geld afkomstig van drugshandel zijn aangeschaft. Om die reden is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat er ernstig gevaar bestaat dat de

²⁸ <http://www.rotterdamveilig.nl/Media/pdf/vergunningen/2008-12-09%20-%20Beleidslijn%20Bibob%20Milieu.pdf>

²⁹ http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/Bestuurlijke_aanpak_georganiseerde_criminaliteit/Bestuurlijke_aanpak_georganiseerde_criminaliteit/JurisprudentieBIBOB.html

*exploitatievergunning mede gebruikt zal worden om deze gelden wit te wassen en dat met de exploitatievergunning strafbare feiten gepleegd zullen worden. De burgemeester had zijn besluit gebaseerd op adviezen van het Landelijk Bureau Bibob. Uit deze adviezen volgt een vermoeden van witwassen met de panden aan de Achterdam. De bestuursrechter is echter van oordeel dat de adviezen onvoldoende directe aanwijzingen bevatten dat een deel van het losgeld van de Heineken-ontvoering en geld afkomstig van drugshandel in panden aan de Achterdam is geïnvesteerd. De burgemeester heeft op grond van die adviezen dan ook niet aannemelijk mogen achten dat er witwaspraktijken plaatsvinden aan de Achterdam.*³⁰

Het toepassen van het Bibob-instrument kan diep ingrijpen in de privacy van de aanvrager en alle daarbij betrokkenen. Uit de Memorie van Toelichting, horende bij de Wet Bibob, blijkt dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de wet zijn. In het wetsvoorstel wordt getracht de juiste balans te vinden tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang.

Zoals uit het bovenstaande blijkt, kan het bestuursorgaan op eigen initiatief beslissen om advies te vragen aan het LBB. Ze kan echter ook een advies aanvragen op verzoek van derden of na raadgeving van de Bibob-officier van justitie. Dit laatste wordt de ‘tipfunctie’ van de officier van justitie genoemd en is geregeld in artikel 26 Wet Bibob.

De weigering, intrekking, uitsluiting van een aanbestedingsprocedure en het vragen van advies aan het LBB zijn discretionaire bevoegdheden. Dit wil zeggen dat de wet het bestuursorgaan de ruimte laat om wel of niet van deze bevoegdheden gebruik te maken. Veel gemeenten maken in de praktijk echter gebruik van opgestelde beleidslijnen. In deze opgestelde beleidslijnen geven zij aan in welke gevallen en hoe ze van deze bevoegdheden gebruik zullen maken. Een goede beleidslijn geeft onder meer expliciet aan binnen welke branches het bestuursorgaan de haar toekomende bevoegdheden toepast, wanneer er ‘lichte’ dan wel ‘zware’ toetsing plaatsvindt en wanneer het LBB ingeschakeld wordt.

3.4 Reikwijdte Wet Bibob

De huidige Bibob-wetgeving is van toepassing op vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Vanwege het feit dat sprake moet zijn van gevallen waarbij grote belangen op het spel staan, vallen niet alle vergunningen, subsidies en aanbestedingen onder de werking van het Bibob-instrumentarium.³¹

3.4.1 Vergunningen

Artikel 1 Wet Bibob geeft aan welk soort vergunningen onder de Wet Bibob vallen. De vergunningen op grond van de APV vallen onder meer hieronder. Hierbij moet men denken aan de exploitatievergunningen voor de horeca, seksinrichtingen (inclusief escort) en speelautomatenhallen. Ook vergunningen op grond van de DHW (natte en droge horeca), opiumverlof (artikel 6 Opiumwet), vergunningen op grond van de Wet personenvervoer 2002 (openbaar vervoer, taxi), vergunningen op grond van de Wet goederenvervoer over de weg

³⁰ Rb. Alkmaar 12 november 2009, *LJN* BK2970

³¹ Kamerstukken II 1999/ 2000, 26 883, nr. 3, blz. 5 (MvT).

(beroepsvervoer), vergunningen op grond van de Wet milieubeheer, bouwvergunningen en vergunningen op het gebied van verkoop onroerend goed door woningbouwcorporaties aan particulieren vallen onder de Wet Bibob.³²

3.4.2 Subsidies

Ook is ingevolge artikel 6 Wet Bibob de wet van toepassing op subsidies. Er is geen beperking gesteld aan het onderwerp waarop de subsidie betrekking moet hebben. De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling, kan zelf bepalen of een subsidie onder het instrumentarium wordt gebracht en neemt in dat geval in de subsidieregeling op dat de Wet Bibob van toepassing is. Als de subsidieregeling niet bij formele wet of Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) is geregeld, is goedkeuring van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie nodig om de Wet Bibob op de subsidieregeling van toepassing te laten zijn.³³ Op deze manier probeert men te waarborgen dat het Bibob-instrumentarium niet ingezet wordt ten aanzien van subsidies waarvan het belang die inzet niet rechtvaardigt en om te waarborgen dat die inzet niet in strijd is met het recht. Eventuele geschillen die voortvloeien uit een weigering of het intrekken van een vergunning en subsidie kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

3.4.3 Aanbestedingen

De Wet Bibob is, zoals hierboven is aangegeven, ook van toepassing op aanbestedingen. Hiervoor geldt dat het Bibob-instrumentarium van toepassing is op de sectoren bouw, milieu en Informatie en Communicatie Technologie (ICT) (artikel 5, tweede lid, Wet Bibob jo. artikel 3 Besluit Bibob). Geschillen over het niet gunnen van een overheidsopdracht of het ontbinden van een contract met de partij aan wie een overheidsopdracht was gegund, kunnen door de betrokkene bij de civiele rechter aanhangig worden gemaakt.³⁴

Op 4 april 2006 heeft voormalig minister van Economische zaken, Brinkhorst, het wetsvoorstel voor de nieuwe Aanbestedingswet ingediend bij de Tweede Kamer. Met deze nieuwe Aanbestedingswet wil het kabinet een modern wettelijk kader voor het aanbesteden maken. Aanleiding hiervoor was met name het onderzoek van de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid.³⁵ Het wetsvoorstel is begin juli 2008 echter verworpen door de Eerste Kamer. Het Ministerie van Economische Zaken bereidt momenteel een nieuw wetsvoorstel voor. Mocht de nieuwe Aanbestedingswet er dan alsnog komen, dan heeft dit gevolgen voor de werking van de Wet Bibob ten aanzien van de aanbestedingen. Dit kan een reden zijn voor gemeenten om de Wet Bibob momenteel nog niet toe te passen bij overheidsopdrachten (tot aanbesteding). Zo blijkt ook het interview met Van Deventer³⁶:

³² De Voogd e.a. 2008, p. 5

³³ Idem

³⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 7 (MvT).

³⁵ http://www.europeseaanbestedingen.eu/europeseaanbestedingen/europese_aanbesteding/aanbestedingswet

³⁶ Beleids- en projectadviseur coördinatiebureau Bibob / Van Traa-team en werkzaam bij de gemeente Amsterdam

“De gemeente Amsterdam past de Wet Bibob momenteel niet toe bij overheidsopdrachten en/of aanbestedingen. Dit heeft te maken met het wetsvoorstel ‘Aanbestedingswet’ die vragen oproept met betrekking tot de toepassing van de Wet Bibob bij aanbestedingen. Gegadigden voor overheidsopdrachten en/of aanbestedingen ten aanzien van werken, diensten en leveringen worden wel gescreend door het gemeentelijke Bureau Screening- en Bewakingsaanpak (SBA).”

3.4.4 Uitbreiding Wet Bibob

De toepassing van de Wet Bibob is enigszins traag op gang gekomen, zo blijkt uit het onderzoeksrapport van Berenschot in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC). In beginsel maakten vooral de grotere gemeenten, vanaf 50.000 inwoners, gebruik van de Wet Bibob. Wanneer gemeenten de Wet Bibob toepassen, is dat voornamelijk op het gebied van vergunningen en aanzienlijk minder bij aanbestedingen en subsidies.

In november 2008 hebben Minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken en Minister Hirsch Ballin van Justitie een brief aan de Tweede Kamer aangeboden waarin ze de verruiming van de Wet Bibob met een aantal branches voorstellen. De uitbreiding maakt het mogelijk om ook personen of instanties te screenen die een headshop willen beginnen, speelautomaten willen exploiteren of van plan zijn een vastgoedtransactie aan te gaan met de overheid optredend als civiele partij. De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob maakt een effectievere (bestuurlijke) aanpak van de georganiseerde criminaliteit mogelijk.³⁷

Ook avondkappers en belwinkels zijn zeer vatbaar voor criminele beïnvloeding. Omdat voor deze bedrijven geen vergunning nodig is, is het lastig om ook deze bedrijfstakken onder de Wet Bibob te laten vallen. Het vergunningplichtig maken van deze sectoren is niet wenselijk, omdat dit in dat geval alleen zou gebeuren vanwege de Wet Bibob. Andere redenen voor een vergunningplicht zijn er namelijk niet. In de aangeboden brief worden er twee voorstellen gedaan, die nader onderzocht worden, om zodoende gemeenten toch de mogelijkheid te geven om gebruik te maken van het Bibob-instrument. Het eerste voorstel is de gemeente de bevoegdheid te geven om panden te sluiten zodra er sprake is van evidente vermenging van onder- en bovenwereld. Het tweede voorstel gaat in op het ontheffingenregime voor bestemmingsplannen, dat voortvloeit uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro).³⁸

3.5 Gemeentelijke procedure

De bestuursorganen controleren zelf eerst de integriteit van de (ondernemende) organisaties en personen die een aanvraag indienen bij de gemeente. Verschillende gemeenten maken een onderscheid in een ‘lichte’ en een ‘zware’ Bibob-toets. Zo wordt indien aan de reguliere eisen is voldaan de ‘lichte’ toets afgenomen. Dit is een Bibob-vragenformulier, ingevuld door de aanvrager. Indien de uitkomsten van deze toets hier aanleiding toe geven, wordt er een ‘zware’ toets afgenomen. Hiervan kan sprake zijn wanneer er sprake is van een onduidelijke bedrijfsstructuur of van een vreemde financiering. Bij het afnemen van de zware toets worden de

³⁷ http://www.veiligheidbeginbijvoorkomen.nl/actueel/Archief_2008/uitbreiding-wet-bibob.aspx?cp=62&cs=578

³⁸ <http://www.servicecentrumhandhaving.nl/Nieuws/archief-2008/uitbreiding-wet-bibob-naar-andere-branches.aspx>

voor de gemeente openbare bronnen geraadpleegd en kan het bestuursorgaan gebruik maken van de mogelijkheid om extra vragen te stellen aan de aanvrager. Wanneer er na afname van de ‘zware’ toets nog steeds onduidelijkheden zijn over bijvoorbeeld de bedrijfsstructuur of een financiering kan de gemeente een adviesaanvraag indienen bij het LBB (art. 8 jo. 9 Wet Bibob). De hierboven beschreven procedure is overigens ‘gebruik’ en is geen procedure conform de wet.

3.6 Opstellen Bibob-beleid

De gemeenten zijn vrij in de keuze wel of geen gebruik te maken van de Wet Bibob. Ze mogen zelf bepalen of zij het instrument willen inzetten en voor welke branches binnen het toepassingsgebied van Bibob ze wel of geen Bibob-beleid opstellen.

3.6.1 Lokaal Bibob-beleid

Bij het toepassen van de Wet Bibob mag er geen sprake zijn van willekeur. Voor iedereen moet duidelijk en controleerbaar zijn onder welke omstandigheden een Bibob-procedure aan de orde is. Om die reden is het gemeenten aan te raden dat ze de criteria vastlegt in een beleidslijn of in een beleidskader. Voor het aanvragen van een Bibob-advies is het echter niet wettelijk verplicht om een Bibob-beleidslijn op te stellen. Toch is het in het kader van behoorlijk bestuur wel raadzaam om dit te doen. Een beleidslijn maakt duidelijk binnen welke branches het bestuursorgaan het Bibob-instrument toepast, waarom het aanleveren van extra gegevens in sommige gevallen nodig is en wanneer daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op het LBB. Het publiceren van deze beleidslijn voorkomt willekeur en er kan bovendien een preventieve werking vanuit gaan.³⁹ De opgestelde beleidslijn behoeft geen goedkeuring van het LBB. Bestuursorganen zijn zelfs niet verplicht om de opgestelde beleidslijn aan het LBB voor te leggen. Het bureau vraagt bestuursorganen wel om beleidslijnen op te sturen zodat ze bij kan houden hoeveel bestuursorganen Bibob-beleid opgesteld hebben. Als een beleidslijn wordt opgestuurd kijkt het LBB vervolgens wel hoe het beleid is vormgegeven, aldus M.C. Breet⁴⁰:

“Als er zeer opmerkelijke zaken deel uitmaken van het opgestelde beleid, wordt het bestuursorgaan daarop gewezen. Het blijft echter de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te zorgen voor een correcte beleidslijn, in het geval ze een beleidslijn opstelt.”

De door gemeenten opgestelde beleidslijnen zijn (juridisch te zien als) beleidsregels. Echter, slechts wanneer de vaststelling van het beleid is gericht op het in het leven roepen van de rechtsgevolgen van beleidsregels, is sprake van een beleidsregel in de zin van art. 4: 81 Awb. Voor het antwoord op de vraag of dit het geval is, is niet de subjectieve bedoeling van het bestuursorgaan bepalend, maar de objectieve strekking van de handeling. Een beleidsuitspraak in een beleidsnota o.i.d. kan een beleidsregel zijn, indien deze naar haar inhoud bezien de strekking heeft om het gebruik van een bestuursbevoegdheid te normeren.⁴¹ Uit het onderzoek naar de toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht (waar eerder naar is verwezen) komt

³⁹ <https://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/bestuursorganen/#paragraph4>

⁴⁰ Begeleidingsadviseur Bureau Bibob

⁴¹ Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 43

naar voren dat bestuursorganen niet zozeer te weinig beleid vaststellen, maar dat te weinig doen in de vorm van als zodanig herkenbare beleidsregels. Het beleid is dan niet aan te merken als opgestelde beleidsregels, maar bijvoorbeeld als een aankondiging voor een gedragslijn. Uit een oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid voor de burger zouden bestuursorganen, in het bijzonder op gemeentelijk niveau, hun beleid vaker moeten neerleggen in voldoende concrete, en bij voorkeur expliciet als zodanig aangeduide beleidsregels. Op deze wijze worden de juridische consequenties van het beleid inzichtelijker gemaakt. Dit is niet alleen voor de burger nuttig, maar ook voor het bestuur.⁴²

De gemeenten kunnen behalve tussen bepaalde branches ook binnen branches keuzes maken. Zo zou ze er bijvoorbeeld voor kunnen kiezen om te besluiten dat op bouwactiviteiten onder de €100.000 de Bibob niet van toepassing is, mits er geen bepaalde risico's zijn. Veel gemeenten werken met een dergelijke beleidslijn voor bouwvergunningen.

3.6.2 Voorwaarden Bibob

Gemeenten moeten zich wel realiseren dat de invoering van de Wet Bibob het één en ander zal gaan veranderen. Een invoering van de Wet Bibob vereist de nodige procedurele en organisatorische maatregelen, zoals het instrueren van vergunningverleners. Ook zijn politieke wil en de integriteit van het bestuur c.q. de organisatie belangrijke randvoorwaarden voor effectieve invoering van Bibob.⁴³ In het kader van het voeren van een transparant beleid is het tevens belangrijk de invoering van Bibob te communiceren richting burgers en branches waarin Bibob door de gemeente toegepast zal gaan worden.⁴⁴ Naast deze externe communicatie mag ook de noodzakelijke interne communicatie niet worden onderschat. De invoering van de Bibob zal intern de nodige aanpassingen in werkwijze en organisatie met zich meebrengen. Hierbij kun je denken aan het aanstellen van een Bibob-coördinator en diverse taakuitbreidingen binnen verschillende functies.

Veel gemeenten kiezen, vanwege de complexiteit en juridische knelpunten, voor een gefaseerde implementatie van de Wet Bibob. Dit betekent dat bestuursorganen de wet in beginsel alleen toepassen op een beperkt aantal doelgroepen. Vaak wordt die toepassing het eerst daar doorgevoerd waar het meeste succes te verwachten valt. Dit zal in veel gevallen de horeca en, indien aanwezig, de coffeeshop- en prostitutiebranche zijn. Voor het gefaseerd invoeren van de Bibob is een stappenplan opgesteld.

3.7 Conclusie

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is het doel van de Wet Bibob behandeld. Dit doel is omschreven als het beschermen van het openbaar bestuur tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, dat crimineel gedrag wordt aangepakt en dat de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van de burger wordt verhoogd. In de tweede paragraaf is uiteengezet dat een beslissing van het bestuursorgaan om nadere eisen te stellen of zelfs een weigerings- of intrekingsbeslissing te nemen op gedegen gronden moet berusten. Hierbij spelen de proportionaliteit en de subsidiariteit, die uitvoerig zijn behandeld, een grote rol. De rol van het Landelijk Bureau Bibob is in de derde paragraaf uitgebreid aan de orde gekomen. In de daaropvolgende paragraaf is de reikwijdte van de Wet Bibob uiteengezet. Aan de hand van

⁴² Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 43

⁴³ http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/kader/bestuurlijke_mogelijkheden/overig_bestuurlijk_optreden

⁴⁴ http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/kader/bestuurlijke_mogelijkheden/overig_bestuurlijk_optreden

subparagrafen is de toepassing van de huidige Bibob-wetgeving ten aanzien van vergunningen, subsidies en aanbestedingen behandeld.

Ook is de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob aan de orde gekomen. Een eventuele uitbreiding kan namelijk zorgen voor een effectievere (bestuurlijke) aanpak van de georganiseerde criminaliteit. In de vijfde paragraaf is de gemeentelijke procedure die vooraf kan gaan aan een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob uiteengezet. Het eerste deel van de zesde paragraaf gaat in op het feit dat gemeenten zelf mogen bepalen of zij het Bibob-instrument willen inzetten en voor welke branches binnen het toepassingsgebied van Bibob ze wel of geen Bibob-beleid opstellen. Ook komt aan de orde dat gemeenten niet zozeer te weinig beleid vaststellen, maar dat te weinig doen in de vorm van als zodanig herkenbare beleidsregels. Het tweede deel gaat in op de voorwaarden waaraan een gemeente moet 'voldoen' voor een correcte invoering van de Wet Bibob. Een invoering van de Bibob vereist namelijk de nodige procedurele en organisatorische maatregelen.

4. Welke activiteiten verrichten gemeenten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en hoe zijn deze taken (juridisch) georganiseerd?

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet wat het doel van de Wet Bibob is, wat de Wet Bibob exact inhoudt en wat de reikwijdte ervan is. Na deze introductie van de Wet Bibob wordt in dit hoofdstuk in de eerste paragraaf uiteengezet wat exact onder de vastgoedsector valt. In de tweede paragraaf komt aan bod op welke manier er malafide wordt ondernomen in de vastgoedsector. Vervolgens komen de activiteiten aan bod die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in deze vastgoedsector. De vijfde paragraaf van dit hoofdstuk gaat in op de (juridische) organisatie van de taken. Hierbij wordt onder andere ingegaan op het belang van het aanstellen van een Bibob-coördinator. Het hoofdstuk eindigt met een afsluitende conclusie.

4.1 Betekenis vastgoedsector

De vastgoedsector groepeerde ondernemingen die vastgoed promoten of die de rol van bemiddelaar spelen in de aankoop, verkoop of verhuur voor derden, of die instaan voor het beheer van vastgoed. Hierbij maakt men onderscheid in:

- ü handel in onroerend goed voor eigen rekening en projectontwikkeling;
- ü bemiddeling in onroerend goed bij aankoop, verkoop en verhuur en schatting en evaluatie van onroerend goed;
- ü beheer van onroerend goed;
- ü verhuur van eigen onroerend goed.

Vastgoed omvat de grond en de gebouwen (de opstal) op deze grond.⁴⁵ Onroerend goed wordt aangeduid als alle zaken die niet verplaatsbaar zijn. Onroerend goed kan ook worden gezien als vastgoed. Het begrip vastgoed wordt in de praktijk dan ook gebruikt als synoniem voor onroerend goed. Het verschil zit echter in het feit dat het begrip vastgoed geen juridische betekenis heeft. De vastgoedsector kan onderverdeeld worden in woningen, winkels, horeca, kantoren en bedrijfsgebouwen.⁴⁶

4.2 Malafide praktijken in de vastgoedsector

Alvorens in te gaan op de activiteiten die de gemeenten verrichten op het terrein van de vergunningen en overheidsopdrachten in de vastgoedsector is het van belang te weten op welke manieren er malafide wordt ondernomen. In de vastgoedsector kan op twee manieren malafide worden ondernomen: op het gebied van exploitatie en op het gebied van speculatie. Het exploiteren en speculeren is in beginsel rechtmatig en legitiem, echter de opbrengsten kunnen dermate lucratief zijn dat de verleiding om op malafide manier met de winsten om te gaan zeer groot kan zijn.⁴⁷

⁴⁵ Berkhout 2002, p. 74

⁴⁶ WODC 2007, p. 3

⁴⁷ WODC 2007, p. 5

Voorbeelden van malafide activiteiten op het gebied van exploitatie zijn: onregelmatigheden rond de verhuur (uitbuiting van de huurders), onrechtmatige bewoning (illegale doorverhuur) en onrechtmatig gebruik van panden. Bij die malafide activiteiten zijn verschillende actoren, al dan niet bewust betrokken, te weten: een individuele persoon die onderhuurt of doorverhuurt, malafide huiseigenaren/ vastgoedeigenaren en huisjesmelkers, vastgoedbedrijven waaronder makelaars, tussenpersonen of (kamer)bemiddelingsbureaus, de huurder of eigenaar die een pand gebruikt voor criminele activiteiten, illegale netwerken van werken/ wonen/ ontspannen, criminele organisaties en stromannen. Een actor blijkt telkens op zijn minst met één andere actor samen te moeten werken (sybiotische samenwerking) om vorm te kunnen geven aan de malafide activiteit.⁴⁸

Wanneer het gaat over malafide activiteiten op het gebied van speculatie moet men denken aan belasting- en hypotheekfraude, ABC- transacties en verkoopcarrousels. Bij de ABC-transacties gaat het om transacties van A aan B en van B aan C waarbij zaken gebeuren die niet rechtmatig zijn. Dit heeft onverklaarbare waardeinstijgingen of – dalingen tot gevolg. Ook verkoopcarrousels zijn gericht op het (buitenproportioneel) snel doorverkopen van panden om zodoende hogere winsten te behalen. Bij de malafide activiteiten zijn onder andere de volgende actoren, al dan niet bewust betrokken: makelaar, taxateur, notaris, stroman, vastgoedhandelaar, vastgoedbedrijf, hypotheekverstrekker, hypotheekbemiddelaar en het criminele netwerk.⁴⁹

Uit onderzoek in opdracht van het Ministerie van Justitie (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum) blijkt dat voorts binnen de aanpak van malafide activiteiten in de vastgoedsector frequent gebruik gemaakt wordt van bestuursrechtelijke instrumenten en dat de inzet van het strafrecht relatief gering is. Hieruit blijkt dat de aanpak van de bestuursorganen tot op heden vooral te typeren valt als overlastbestrijding en zich in mindere mate richt op de bestrijding van strafbare feiten.

De aanpak van exploitatie is veel meer ontwikkeld binnen de gemeenten dan de aanpak van het malafide speculeren met vastgoed. De oorzaak hiervan ligt aan het feit dat malafide speculatie als een slachtofferloos delict wordt gepercipieerd en mede daarom ook weinig prioriteit bij de diverse actoren geniet. Daarnaast is er sprake van een zeer gebrekkige uitwisseling van relevante gegevens tussen actoren, mede ingegeven door privacywetgeving en afscherming van de eigen markt.⁵⁰ Ook speelt de moeilijkheidsgraad van het probleem parten aan de gebrekkige bestrijding van de malafide speculaties.

4.3 Activiteiten op terrein van vergunningen

Gemeenten krijgen dagelijks te maken met particulieren en ondernemingen die vergunningen aanvragen. Niet bij elke vergunningaanvraag wordt de Wet Bibob toegepast. Hieronder zijn de beleidsterreinen uiteengezet ten aanzien waarvan de Wet Bibob kan worden toegepast. Artikel 3 Wet Bibob is hierbij het belangrijkste artikel.

Ø Horecavergunning (art. 27 en 31 Drank- en Horecawet)

In de artikelen 27 en 31 Drank- en Horecawet zijn respectievelijk de weigerings- en intrekingsgronden voor een aangevraagde vergunning opgesomd. Het college moet de gevraagde vergunning verlenen in het geval geen van deze gronden van toepassing is.

⁴⁸ WODC 2007, p. 139

⁴⁹ WODC 2007, p. 140

⁵⁰ WODC 2007, p. 142

Ook kan het college in een dergelijke situatie de verstrekte vergunning niet intrekken. Eén van de weigerings- of intrekkinggronden is wanneer sprake is van feiten of omstandigheden zoals genoemd in artikel 3 van de Wet Bibob. Concreet betekent dit, dat als de “gewone” weigerings- en intrekkinggronden van de D&H-wet redenen zijn om de vergunning te weigeren of in te trekken, toepassing van de Wet Bibob niet aan de orde komt.⁵¹

Ø *Milieuvergunning (art. 8.10, 8.20 en 8.25 Wet milieubeheer juncto art. 40 Wet Bibob)*

Ook de milieusector is opgenomen bij de selectie van branches die onder de werking van de Wet Bibob vallen. Het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) kan met behulp van de Wet Bibob voorwaarden stellen aan de integriteit van aanvragers en houders van milieuvergunningen. Zoals op de site van Justitie te lezen is, was het tot 1 juni 2003 uitsluitend mogelijk milieuvergunningen te weigeren of in te trekken indien dit in het belang van het milieu was. Door de inwerkingtreding van de Wet Bibob hoeven de strafbare feiten die de overheid door weigering of intrekking van de milieuvergunning wenst te voorkomen echter niet direct in verband te staan met het milieu. Het moet echter wel gaan om delicten die door middel van een milieuvergunning mogelijk worden gemaakt.⁵²

Ø *Bouwvergunning (art. 44 a en 59 Woningwet)*

Naast de weigeringsgronden die in artikel 44 van de Woningwet zijn opgenomen, kan op grond van artikel 44 a Woningwet tevens een reguliere bouwvergunning geweigerd worden op grond van artikel 3 van de Wet Bibob.

De algemeen geldende wettelijke gronden hiervoor zijn:

- wanneer de aanvrager of houder van de bouwvergunning vermoedelijk geld zal witwassen;
- wanneer hij de bouwvergunning vermoedelijk mede zal gebruiken om strafbare feiten te plegen;
- wanneer hij vermoedelijk strafbare feiten heeft gepleegd ter verkrijging van de bouwvergunning.⁵³

In artikel 59 lid 1 sub f Woningwet is geregeld dat een bouwvergunning kan worden ingetrokken op basis van artikel 3 Wet Bibob. Op basis van dit artikel 59 Woningwet kan een bouwvergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken. Dit kan bijvoorbeeld wanneer bescheiden als bedoeld in artikel 40a lid 2 Woningwet niet tijdig zijn overlegd of wanneer blijkt dat de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend.

Ø *Exploitatievergunning voor droge horeca, waaronder coffeeshops (art. 4 sub a Besluit Bibob)*

Het college van B&W (en de gemeenteraad) kan ervoor kiezen bepaalde branches vergunningplichtig te maken via de APV. Artikel 4 sub a Besluit Bibob maakt het voor de gemeente mogelijk om vergunningplichtige branches te screenen en zo nodig de

⁵¹ <http://www.ridderkerk.nl/smartsite.shtml?id=56107>

⁵² <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/Milieuvergunning/>

⁵³ Van den Berg e.a. 2009, p. 97

vergunning te weigeren of in te trekken. Dit gebeurde onder andere in Maastricht, waar de burgemeester de aan een coffeeshophouder verleende vergunning voor de exploitatie van een coffeeshop heeft ingetrokken, vanwege de gedachte dat ernstig gevaar bestond dat de exploitatievergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.⁵⁴

Met een vergunningstelsel kan ook wildgroei van bepaalde branches voorkomen worden door een maximum te hanteren. Een vergunning zal slechts worden afgegeven met inachtneming van de regelgeving en het geformuleerde beleid daarover.⁵⁵

Ø *Vergunning voor seksinrichtingen (art. 4 sub b Besluit Bibob)*

De seksinrichtingen kunnen ook onder de werking van de Wet Bibob worden gebracht. Onder seksinrichtingen wordt verstaan: voor het publiek toegankelijke, besloten ruimten waarin bedrijfsmatig of anders dan om niet seksuele handelingen worden verricht, seksuele diensten worden aangeboden of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Voorbeelden zijn: seksbioscopen, prostitutiebedrijven, seksautomaathallen, sekstheaters en parenclubs.⁵⁶ In artikel 4 van het Besluit Bibob zijn de inrichtingen, waaronder de seksinrichtingen, aangewezen die op grond van een plaatselijke verordening een exploitatievergunning nodig hebben. Op grond van artikel 7 van de Wet Bibob kan over de seksinrichtingen een Bibob-advies worden aangevraagd.

Een recente en zeer bekende rechtszaak waarin een vergunning voor seksinrichtingen is ingetrokken na een advies daartoe van het LBB is de zaak tussen de gemeente Amsterdam en de luxe Amsterdamse seksclub Yab Yum. Naast de weigering van de burgemeester een vergunning te verlenen ten behoeve van de exploitatie van prostitutiebedrijf Yab Yum, heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel Centrum de aan Yab Yum verleende vergunning als bedoeld in de Drank- en Horecawet ingetrokken.⁵⁷

Ø *Escortvergunning (art. 4 sub c Besluit Bibob)*

Ook de escortbedrijven kunnen onder de werking van de Wet Bibob worden gebracht. Voor de exploitatie van een escortbedrijf moet men in het bezit zijn van een exploitatievergunning. Een escortbedrijf is een bedrijf waar bedrijfsmatig, of in een omvang alsof het bedrijfsmatig is, wordt bemiddeld in prostitutie die op een andere plaats wordt uitgeoefend dan waar de bemiddeling plaatsvindt. De exploitatievergunning is gebonden aan het bedrijf waarvoor de vergunning is verleend en is niet overdraagbaar.

Ø *Exploitatievergunning voor smart- en growshops (art. 4 sub d besluit Bibob)*

De exploitatievergunning voor smart- en growshops is tot dusver een loze bepaling vanwege het feit dat geen enkele gemeente een vergunningstelsel kent voor smart- en growshops. Het is maar de vraag of dit überhaupt mogelijk is. Deze winkels verkopen namelijk legale producten. De gemeentelijke verordenende bevoegdheid zou overschreden worden door het vergunningssysteem en lijkt daarom niet mogelijk. Het

⁵⁴ ABRvS 30 september 2009, LJN BJ8931

⁵⁵ http://www.bestuurlijkhandhaven.nl/info/kader/lokale_invulling/verordeningen_en_vergunningen

⁵⁶ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/exploitatievergunning-inrichtingen/>

⁵⁷ ABRvS 8 juli 2009, JB 2009, 183

Bibob-instrumentarium kan niet worden toegepast voor dit soort winkels zolang er geen vergunning op grond van een gemeentelijke verordening vereist is.

- Ø *Vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal (art. 4 sub e Besluit Bibob)*
De exploitatie van een speelautomatenhal kan ook onder de werking van de Wet Bibob worden gebracht.
- Ø *Transport (goederen- en personenvervoer) (art. 5 Wet goederenvervoer en art. 5 Wet personenvervoer 2000)*
Ook op de transportbranche (goederen- en personenvervoer) kan bij de vergunningaanvraag het instrumentarium van de Wet Bibob worden toegepast.
- Ø *Woningcorporaties (art. 61a Woningwet – vervreemding onroerende zaken woningcorporaties)*
De Wet Bibob kan ook worden ingezet bij de verkoop van onroerend goed door woningcorporaties aan particulieren
- Ø *Opiumverloven (art. 6 Opiumwet juncto artt. 8c en 8e Opiumwet)*
Tot slot is de Wet Bibob ook van toepassing op opiumverloven. Artt. 8c en 8e Opiumwet bepalen dat een ontheffing of een verlenging daarvan kan worden ingetrokken en kan worden geweigerd in geval, en onder de voorwaarden bedoeld in art. 3 Wet Bibob. Voor de toepassing van art. 13b Opiumwet is vereist dat aannemelijk is dat in strijd met de Opiumwet drugs worden verhandeld of daartoe aanwezig zijn. Voor het instellen van een eigen onderzoek naar het bestaan van ernstig gevaar in de zin van art. 3.1 Wet Bibob daarentegen wordt volstaan met feiten of omstandigheden die een dergelijk gevaar doen vermoeden.⁵⁸

4.4 Activiteiten op terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding)

Voordat de activiteiten op het terrein van overheidsopdrachten tot aanbesteding hieronder uiteen worden gezet is het goed voor de volledigheid om te weten wie als aanbestedende diensten worden aangemerkt. Als aanbestedende diensten kunnen worden aangemerkt, aldus art. 1 lid 1 Wet Bibob: de staat, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's, diverse openbare lichamen voor beroep en bedrijf dan wel een ander openbaar lichaam als bedoeld in art. 134 Grondwet (Gw) of een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Hieronder zal echter alleen worden ingegaan op de activiteiten die op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd.

Art 1 lid 1 sub j Wet Bibob bepaalt wat wordt verstaan onder een overheidsopdracht, te weten: een opdracht die wordt verstrekt op basis van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen enerzijds een aannemer, leverancier of dienstverlener en anderzijds een aanbestedende dienst, en die betrekking heeft op:

- Ø de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van beroepswerkzaamheden die zijn gebaseerd op de algemene systematische

⁵⁸ ABRvS 30 september 2009, LJN BJ8931

- bedrijfsindeling⁵⁹, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet;
- Ø de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten, met dien verstande dat dit tevens de nodige werkzaamheden kan omvatten voor het aanbrengen en installeren van die producten bij de levering daarvan;
 - Ø de uitvoering van diensten in de meest ruime zin.

Volgens sub j van dit artikel verstaat men onder ‘overheidsopdracht’ tevens het geheel van afspraken dat is vastgelegd in een schriftelijke overeenkomst tussen enerzijds een aanbestedende dienst en anderzijds één of meer private partijen, over de uitvoering van werken of diensten geheel of ten dele voor rekening en risico van een of meer van die private partijen. Zoals in paragraaf 3.4.3 al aan de orde is gekomen, is het Bibob-instrumentarium inzake overheidsopdrachten (tot aanbesteding) alleen van toepassing op de sectoren bouw, milieu en ICT. Het LBB heeft een niet-uitputtende lijst van opdrachten bij aanbestedingen opgesteld, die volgens het bureau vallen binnen de drie hierboven genoemde sectoren. Deze lijst is opgesteld om het bestuursorgaan te ondersteunen en een richtlijn te geven bij de beoordeling van de vraag of het Bibob-instrumentarium wel of niet kan worden ingezet. Deze lijst is te downloaden via de site van Justitie.⁶⁰ Voor de sector bouw is de door het LBB opgestelde enuntiatieve lijst opgenomen in bijlage II.

Volgens artikel 5 Wet Bibob kan een aanbestedende dienst het Landelijk Bureau Bibob om advies vragen:

- Ø voordat een beslissing wordt genomen inzake de gunning van een dergelijke overheidsopdracht;
- Ø in het geval de aanbestedende dienst bij overeenkomst heeft bedongen dat de overeenkomst ontbonden wordt, indien -kort gezegd- een Bibob-advies daartoe aanleiding geeft;
- Ø ten aanzien van een ‘onderaannemer’, uitsluitend met het oog op diens acceptatie als zodanig, indien de aanbestedende dienst in (het bestek) als voorwaarde heeft gesteld dat ‘onderaannemer(s)’ niet zonder toestemming van die aanbestedende dienst wordt (worden) gecontracteerd en in het kader van die voorwaarde zich het recht heeft voorbehouden aan Bureau Bibob advies te vragen.

De systematiek van de Wet Bibob werkt bij aanbestedingen net iets anders dan bij vergunningverlening. Bij vergunningverlening is, zoals hierboven al aan de orde kwam, art. 3 Wet Bibob het belangrijkste. Bij de aanbestedingen zijn artt. 5 en 9 Wet Bibob zeer belangrijk. Het onderzoek door het LBB is gericht op de uitsluitingsgronden en het geschiktheids criterium van financiële en economische draagkracht uit die richtlijn. Voor de toepassing van de Wet Bibob op aanbestedingen blijven de Europese aanbestedingsrichtlijnen van kracht, die een dwingende regeling kent voor selectie- en gunningscriteria. Deze selectiecriteria vormen een gesloten stelsel. Voor aanbestedingen is het dan ook niet mogelijk via de Wet Bibob extra uitsluitingsgronden of geschiktheids criteria te creëren. In die zin vormt artikel 3 van de Wet Bibob bij aanbestedingen dus ook geen extra weigerings- en

⁵⁹ Bijlage II bij de Europese aanbestedingsrichtlijn 93/37/EEG, zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/52/EG (Richtlijn Werken)

⁶⁰ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Aanbestedingen/>

intrekkingsgrond. Wel is het zo dat met behulp van een Bibob-advies de uitsluitings- en geschiktheidscriteria extra gemotiveerd kunnen worden.⁶¹

Uit het evaluatierapport van Bureau Berenschot 2007, in opdracht van het WODC op aanvraag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Justitie, blijkt dat de wet nauwelijks toegepast wordt in aanbestedingsprocedures.⁶² Als algemene verklaring voor deze achterstand wordt in dit rapport gegeven dat bestuursorganen voorzichtig ervaring op willen doen met de wet, vanwege de grote zorgvuldigheid die bij de toepassing betracht moet worden. De wet wordt daarom eerder toegepast op terreinen waarop het resultaat het snelst en meest tastbaar is te maken en waarop een positief resultaat het meest wenselijk is. Dat de toepassing van de wet op aanbestedingen als ingewikkeld en beperkt wordt beschouwd in vergelijking met de toepassing op vergunningen kan ook een rol spelen.⁶³

4.5 Organisatie activiteiten

Nu is het de vraag hoe de hierboven beschreven verrichte activiteiten (juridisch) zijn georganiseerd. Uit de gehouden interviews blijkt dat veel gemeenten beleidslijnen hebben opgesteld om zodoende de activiteiten te organiseren en willekeur te voorkomen. Door het opstellen van beleid kan een uniforme toepassing van de Wet Bibob en duidelijkheid bij zowel de burger als de medewerkers worden bereikt. Zoals we echter in paragraaf 3.6.1 hebben gezien, blijkt uit onderzoek naar de toepassing en effecten van de Algemene wet Bestuursrecht⁶⁴ dat bestuursorganen niet zozeer te weinig beleid vaststellen, maar dat te weinig doen in de vorm van als zodanig herkenbare beleidsregels. Het opstellen van beleidslijnen kan bijdragen aan een goede organisatie van de activiteiten. De gemeente dient er echter zorg voor te dragen dat er goede en herkenbare beleidsregels worden opgesteld.

“Er is in de gemeente 's-Hertogenbosch een Bibob-coördinator aangesteld die het aanspreekpunt van de gemeente is wat betreft Bibob-zaken en contact onderhoudt met het Landelijk Bureau Bibob. Die coördinator behandelt de Bibob-aspecten van de relevante aanvragen voor de vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten tot aanbestedingen. Iedere gemeente doet er goed aan zo'n coördinatiepunt in het leven te roepen.” Zie voor het gehele interview bijlage III.

Uit het interview met Merks⁶⁵ komt naar voren dat gemeenten er (naast het opstellen van beleidsregels) verstandig aan doen een Bibob-coördinator aan te stellen:

Uiteraard is het niet nodig en gewenst bij elke vergunningaanvraag en overheidsopdracht tot aanbesteding het Bibob-instrumentarium in te schakelen. Zo schakelt de gemeente Den Haag de Wet Bibob bij bouwvergunningen alleen in wanneer een aanvraag boven de € 750.000 uitkomt en bij aanbestedingen boven de € 200.000. Ook het LBB adviseert de gemeenten een Bibob-coördinator in dienst te nemen, om zodoende de organisatie en implementatie van de Wet Bibob te versoepelen. Enkele gemeenten, zoals de gemeente Delft, brengen het Bibob-coördinatiepunt

⁶¹ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Aanbestedingen/#paragraph3>

⁶² De Voogd e.a. 2007, p. 129- 133

⁶³ De Voogd e.a. 2007, p. 187

⁶⁴ Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 43

⁶⁵ Werkzaam op de afdeling Burgerzaken/ Openbare Orde en Veiligheid van de gemeente 's-Hertogenbosch

onder bij de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken.⁶⁶ Deze afdeling moet uiteraard wel de capaciteit hebben om dat op te vangen.

De voornaamste reden voor gemeenten om Bibob-coördinatoren aan te wijzen is dat hiermee de continuïteit beter wordt gewaarborgd. De Bibob-coördinatoren zijn de bewakers van de privacy (Wet bescherming persoonsgegevens en Wet openbaarheid van bestuur in Bibob trajecten) en van de kwaliteit van het proces. Ze zijn verantwoordelijk voor de Bibob-trajecten en zijn het kennis- en registratiepunt van informatie.

Een gemeente die een Bibob-coördinator aan heeft gesteld houdt op elk beleidsterrein haar eigen gespecialiseerde medewerkers. Deze medewerkers voeren bij een vergunningaanvraag of een inschrijving op een overheidsaanbesteding in eerste instantie een globale toets uit. Indien deze eerste toets vragen oproept kan de Bibob-coördinator worden ingeschakeld. Deze voert vervolgens een diepgaand Bibob-onderzoek uit. De procedure wordt in dit geval opgeschort. Afhankelijk van de uitkomst wordt bepaald of de vergunningaanvraag of de inschrijving kan worden voortgezet.

Verder moeten de procedures worden ingesteld omtrent de zienswijze van betrokkenen en belanghebbenden. Artikel 33 van de Wet Bibob bepaalt dat voordat een bestuursorgaan een negatieve beslissing neemt, het de betrokkene in de gelegenheid moet stellen om zijn zienswijze naar voren te brengen. Artikel 28 van de Wet Bibob bepaalt dat als de betrokkene gebruik wenst te maken van diens recht om zijn zienswijze kenbaar te maken, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst hem de gelegenheid moet bieden om het advies in te zien. Hier dient het bestuursorgaan zorgvuldig mee om te gaan.⁶⁷ Een (eventueel) aangestelde Bibob-coördinator dient hiervoor te waken.

Uiteraard moeten de afgegeven adviezen aan de juridische haalbaarheid worden getoetst en moeten ook eventuele bezwaar- en beroepszaken worden afgehandeld. Het bestuursorgaan is namelijk verantwoordelijk voor de genomen beslissing, inclusief de gegevens uit het advies. Het bestuursorgaan treedt dus op als tegenpartij in een eventuele bezwaar- of beroepsprocedure.⁶⁸ Voor het behandelen van bezwaar- en beroepszaken moet de gemeente voldoende capaciteit hebben. Wellicht moet ze hiervoor fte('s) beschikbaar stellen. Deze taken worden bij sommige gemeenten ondergebracht bij de afdeling Juridische Zaken. Andere gemeenten kiezen ervoor om de behandeling van een bezwaar- of beroepschrift daar te laten plaatsvinden waar het besluit genomen is. Op meerdere plekken binnen de gemeentelijke organisatie houden er zich dan juristen bezig met de behandeling van een bezwaar of beroep.

4.6 Conclusie

Dit hoofdstuk is begonnen met een verklaring van het begrip vastgoedsector. Vervolgens is in de tweede paragraaf uiteengezet op welke manieren malafide wordt ondernomen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het malafide ondernemen op het gebied van exploitatie en op het gebied van speculatie. Daarbij is opgemerkt dat de aanpak van het malafide ondernemen op het gebied van exploitatie veel meer ontwikkeld is binnen de gemeenten dan de aanpak van het malafide speculeren met vastgoed. Uit onderzoek blijkt dat voorts binnen de aanpak van malafide activiteiten in de vastgoedsector frequent gebruik gemaakt wordt van bestuursrechtelijke instrumenten en dat de inzet van het strafrecht relatief gering is.

In de derde paragraaf zijn de beleidsterreinen uiteengezet ten aanzien waarvan de Wet Bibob bij

⁶⁶ http://raad.delft.nl/commissies/leefbaarheid/2006/Nota/1_2006_001_n.html

⁶⁷ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/burgers-en-ondernemers/Zienswijze/index.aspx>

⁶⁸ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/burgers-en-ondernemers/bezwaar-en-beroep/index.aspx>

activiteiten op het terrein van vergunningen kan worden toegepast. Hierbij passeren onder andere de horecaverunning, de milieuvergunning en de bouwvergunning de revue. De activiteiten op het terrein van overheidsopdrachten tot aanbesteding zijn in de vierde paragraaf uiteengezet.

Eerst is behandeld wat men exact onder een overheidsopdracht verstaat. Vervolgens komt aan de orde dat het Bibob-instrumentarium inzake overheidsopdrachten (tot aanbesteding) alleen van toepassing is op de sectoren bouw, milieu en ICT. Ook is verwezen naar de niet-uitputtende lijst van opdrachten bij aanbestedingen die het Landelijk Bureau Bibob heeft opgesteld, ter ondersteuning van het bestuursorgaan en voor het geven van een richtlijn bij de beoordeling van de vraag of het Bibob-instrumentarium wel of niet kan worden ingezet. Ten slotte is ingegaan op die gevallen waarin de gemeente het LBB om advies kan vragen.

In de daarop volgende paragraaf is uiteengezet hoe deze taken c.q. activiteiten in de vastgoedsector, die in de derde en vierde paragraaf zijn beschreven, (juridisch) zijn georganiseerd. Hierbij wordt vooral ingegaan op het belang van het aanstellen van een Bibob-coördinator, waardoor de continuïteit beter kan worden gewaarborgd. Verder komt uit de interviews naar voren dat ook opgestelde beleidslijnen bijdragen aan het organiseren van activiteiten. Als laatste wordt er ingegaan op het feit dat de gemeente rekening moet houden met ingediende zienswijzen en met eventueel af te handelen bezwaar- en beroepszaken. Hiervoor moet ze voldoende capaciteit hebben.

5. Bestaan er voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector en wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur?

Nadat in het tweede hoofdstuk de (meer)waarde van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur uiteen is gezet en in het vorige hoofdstuk de activiteiten zijn behandeld die gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector, wordt in het eerste deel van dit hoofdstuk ingegaan op de voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die beschreven zijn in hoofdstuk vier. Het tweede deel van het hoofdstuk gaat in op de eerste impressies met het oog op de bevordering van de rechtmatigheid en doelmatigheid. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

5.1 Voorbeelden beleidsregelgeving

Het Bureau Bibob heeft handleidingen ontwikkeld die bestuursorganen kunnen gebruiken om hun eigen beleid ten aanzien van vergunningen, subsidies en aanbestedingen vorm te geven en er zodoende voor te zorgen dat de Wet Bibob eenduidig en in overeenstemming met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden toegepast. Deze zijn te downloaden op de site van Justitie.⁶⁹

Ook heeft het Bureau Bibob op de website concrete voorbeelden geplaatst van beleidslijnen en beleidsstukken die bestuursorganen voor de toepassing van de Wet Bibob in verschillende branches hebben opgesteld. Deze worden de gemeenten aangeboden om ze zodoende te ondersteunen bij het opstellen van een beleidslijn en bij het implementeren van de Wet Bibob in de organisatie. Zoals in paragraaf 3.6 al aan de orde kwam blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk voor de inhoud en de kwaliteit van de opgestelde beleidslijn.

Verder is ook op de websites van gemeenten vaak een vastgesteld Bibob-beleid (indien dit ontwikkeld is) te downloaden.

5.2 Impressies met het oog op bevordering van de rechtmatigheid

Voor het oordeel over de rechtmatigheid tellen de premissen. De redenering moet geldig zijn.⁷⁰ In hoofdstuk twee zijn reeds de eisen behandeld die gelden voor een rechtmatig besluit. Zo moet het bestuur bevoegd zijn, moet ze binnen de wettelijke grenzen van de bestuursbevoegdheid blijven en moet het genomen besluit voldoen aan de eisen van legaliteit, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en evenredigheid. Nu is het de vraag of deze opgestelde beleidsregels ook daadwerkelijk de rechtmatigheid van overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau, bevorderen. Het spreekt voor zich dat wanneer in een beleidslijn onrechtmatige of onjuiste bepalingen zijn opgenomen, dit in ieder geval geen bijdrage levert aan de rechtmatigheid van overheidsbestuur.

⁶⁹ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten-vergunningen/>

⁷⁰ Perelman e.a. 1992, p. 49-55

De Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob vermeldt dat bij de bestuursorganen en aanbestedende diensten de beslissing ligt al dan niet een Bibob-advies aan te vragen. Vanwege deze keuzevrijheid verdient het de voorkeur dat dit gebeurt op basis van een te ontwikkelen beleid, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen advies wordt gevraagd aan Bureau Bibob. Dit schept duidelijkheid naar de burgers en ondernemingen die mogelijk aan een Bibob-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept het een helder kader voor de toetsing door de democratische controleorganen van de door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing. Met name de afweging om tot een Bibob-onderzoek over te gaan dient, juist met het oog op het ingrijpende karakter van het instrument, weloverwogen en met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur te worden genomen. Daarbij spelen proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.⁷¹ Hieruit blijkt dat het opstellen van beleidsregels bij draagt aan de bevordering van de rechtmatigheid van overheidsbestuur.

Ook uit de gehouden interviews blijkt dat (bijna) elke geïnterviewde een uitgesproken voorkeur heeft voor het opstellen van beleidsregels vanwege de overtuiging dat beleidsregels bij dragen aan de rechtmatigheid. In de jurisprudentie is ook te zien dat de rechter een kritischer blik over de zaak werpt indien er geen beleid is opgesteld.

Zoals ook reeds in hoofdstuk twee is behandeld, voldoen niet alle beleidsregels in de praktijk aan de kenmerken van een goede beleidsregel. Wellicht wordt de kwaliteit ten aanzien van de bevordering van de rechtmatigheid van beleidsregels (nog) beter wanneer de rechter kan worden gedwongen zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de beleidsregel.⁷²

5.3 Impressies met het oog op bevordering van de doelmatigheid

In hoofdstuk twee is naast rechtmatig ook doelmatig overheidsbestuur behandeld. De doelmatigheid van beleidsregelgeving kan worden gezien als de efficiëntie of de functionaliteit van beleidsregelgeving. We spreken van een doelmatig besluit indien de uitkomsten toereikend zijn; het is van belang dat de gemaakte veronderstellingen uitkomen.

Doordat bestuursorganen, nadat ze beleidsregelgeving hebben opgesteld, niet voor elk individueel geval opnieuw na hoeven te gaan hoe de wettelijke voorschriften verklaard en toegepast moeten worden, kunnen beleidsregels ongetwijfeld ook bijdragen aan de doelmatigheid van overheidsbestuur. In dat geval hoeft een bestuursorgaan niet steeds opnieuw te oordelen welke belangen overwogen moeten worden en hoe de feiten moeten worden vastgesteld.

Uit de gehouden interviews blijkt ook dat (bijna) elke geïnterviewde een uitgesproken voorkeur heeft voor het opstellen van beleidsregels vanwege de overtuiging dat beleidsregels bij dragen aan de doelmatigheid.

5.4 Conclusie

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk zijn de aanwezige voorbeelden van ontwikkelde beleidslijnen behandeld, die te downloaden zijn op de site van Justitie. Ook de door Bureau Bibob ontwikkelde handleidingen zijn behandeld. Deze kunnen bestuursorganen als leidraad gebruiken bij het opstellen van beleidsregelgeving. In de twee daarop volgende paragrafen is de bijdrage van (standaard)beleidsregelgeving met het oog op bevordering van de rechtmatigheid en doelmatigheid uiteengezet. Daaruit blijkt dat beleidsregelgeving zeer zeker een positieve bijdrage

⁷¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 883, nr. 3, pag. 42

⁷² Tollenaar 2008, p. 158

kan leveren aan rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur. Deze overtuiging blijkt tevens te heersen bij de geïnterviewde medewerkers van de diverse gemeenten.

In hoofdstuk twee is echter ook al ingegaan op de meerwaarde van beleidsregels. Hierbij is ook de mening die Tollenaar is toegedaan (en welke hij ook duidelijk ventileert in zijn geschreven preadvies ‘Instrumentele waarde van de Wet Bibob’) behandeld. Uit dit preadvies blijkt dat Tollenaar van mening is dat art. 3 Wet Bibob nader geconcretiseerd moet worden:

De vage termen in de weigeringsgrond bieden het bestuursorgaan een zeer ruime beoordelingsruimte. In feite is het overigens niet het bestuursorgaan, maar het Bureau Bibob dat deze termen nader invult, terwijl uiteindelijk de bestuursrechter moet oordelen in hoeverre de feiten de conclusie over het vermeende gevaar op witwassen of te plegen strafbare feiten, kunnen dragen. De wetgever heeft het blijkbaar aan de bestuurlijke praktijk en de rechtspraak overgelaten om deze vage termen te concretiseren en te verfijnen. Dit heeft als ongewenst effect dat slechts langzaam duidelijkheid ontstaat over de feiten en omstandigheden die aan het gebruik van art. 3 Wet Bibob ten grondslag kunnen worden gelegd.

De vage termen leiden bij zowel bestuursorganen als bij burgers tot onduidelijkheden. Verder pleit Tollenaar ervoor een groslijst met feiten en omstandigheden te benoemen die, in verbinding met een bepaald type beschikking, tot de conclusie leiden dat er sprake is van een ernstig gevaar op witwassen of een ernstig gevaar op toekomstig misbruik van de beschikking.⁷³

Zoals in paragraaf 3.3 inmiddels aan de orde is gekomen is vanwege de beslotenheid van de bronnen waarop het Landelijk Bureau Bibob haar advies baseert, het voor bestuursorganen vaak moeilijk om te beoordelen of het Bibob-advies consistent is en zorgvuldig tot stand is gekomen. Nadere concretisering van artikel 3 Wet Bibob biedt zowel de bestuursrechter als het bestuursorgaan de mogelijkheid om het Bibob-advies indringender te beoordelen.

Uit het proefschrift ‘Gemeentelijk beleid en beleidsregels’ van Tollenaar, waarin hij onderzoek doet naar de toegevoegde waarde van beleidsregels op gemeentelijk niveau, blijkt dat de toegevoegde waarde van beleidsregels gering is. Dit komt vooral door het feit dat de opgestelde beleidsregels in de praktijk niet of nauwelijks aan de kenmerken van een goede beleidsregel voldoen. Dit betekent niet dat beleidsregels niet bij kunnen dragen aan de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsbestuur. Het is echter essentieel dat de bestuursorganen beleid opstellen in de vorm van herkenbare beleidsregels. Zoals in hoofdstuk drie al aan de orde kwam is het uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid voor de burger en ondernemers noodzakelijk dat bestuursorganen, in het bijzonder op gemeentelijk niveau, hun beleid vaker in voldoende concrete en expliciet als zodanig aangeduide beleidsregels neerleggen. Dit schept een bepaalde duidelijkheid richting de burgers en ondernemers. De juridische consequenties van het beleid worden op deze wijze inzichtelijker gemaakt. Dit is voor de burgers en ondernemers, maar ook voor het bestuur bevorderlijk.⁷⁴ Door het opstellen van een beleidsregel hoeft het bestuursorgaan ook niet voor elk individueel geval opnieuw na te gaan hoe de wettelijke voorschriften verklaard en toegepast moeten worden. Op deze manier kunnen beleidsregels wel terdege bijdragen aan de rechtmatigheid en doelmatigheid van overheidsbestuur.

⁷³ Van den Berg e.a. 2009, p. 58

⁷⁴ Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 43

6. Is het mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de derde onderzoeksvraag en zo ja, hoe kunnen zij zo optimaal mogelijk worden gemodelleerd en worden geïmplementeerd?

Dit hoofdstuk behandelt de mogelijkheid tot het schetsen van een beoordelingskader voor de functionaliteit van beleidsregels. Alvorens hier voor de activiteiten, behandeld in hoofdstuk vier, op in te gaan worden eerst de beschikbare beleidslijnen en de noodzaak van de invoering ervan behandeld. In de daaropvolgende paragraaf wordt vervolgens de mogelijkheid tot het schetsen van een beoordelingskader voor de functionaliteit van beleidsregels behandeld. Hierbij komen de 'eisen' aan bod waaraan een dergelijk beoordelingskader moet voldoen. Vervolgens wordt in de vierde paragraaf beschreven hoe de beleidsregels zo optimaal mogelijk kunnen worden gemodelleerd en geïmplementeerd. Het hoofdstuk eindigt met een afsluitende conclusie.

6.1 Beschikbare beleidslijnen

In het vorige hoofdstuk zijn reeds de voorhanden zijnde voorbeelden van beleidsregelgeving behandeld. Hierbij is aan de orde gekomen dat er door het Bureau Bibob handleidingen zijn ontwikkeld die bestuursorganen kunnen gebruiken om hun eigen beleid ten aanzien van vergunning, subsidies en aanbestedingen vorm te geven. Hierdoor zien we bij veel gemeenten een gelijksoortige opzet van de beleidslijnen. Ook het feit dat er concrete voorbeelden beschikbaar zijn op de websites van Justitie en gemeenten draagt uiteraard bij aan de gelijksoortigheid van de beleidslijnen. Deze beleidslijnen zijn veelal in verhaalvorm. Aan de hand van paragrafen en koppen wordt vervolgens een overzichtelijk geheel gecreëerd.

Veel beleidslijnen beginnen logischerwijs met een inleidend stuk over de betekenis en invoering van de Wet Bibob. Hierbij wordt aangegeven dat vanaf 1 juni 2003 de Wet Bibob van kracht is, wordt art. 3 Wet Bibob vaak aangehaald en wordt aangegeven dat de gemeente bij de beoordeling het advies kan inroepen van het Landelijk Bureau Bibob. Enkele gemeenten halen ook de Parlementaire Enquête Commissie Van Traa aan. Deze commissie trok in 1996 onder andere de conclusie dat de ernst van georganiseerde criminaliteit vooral was gelegen in het grote financiële gewin van honderden miljoenen guldens en de economische macht die daaruit voortvloeit.⁷⁵ De Wet Bibob is te zien als een vrucht van onder andere het werk van deze Parlementaire Enquête Commissie Van Traa. De ene gemeente besteedt meer aandacht aan de inleiding dan de andere gemeente doet in haar beleidslijn, maar iedere door mij onderzochte beleidslijn bevat een inleiding.

Na de inleiding gaan veel beleidslijnen in op hoe het bevoegd gezag de Wet Bibob zal toepassen en welke consequenties dit heeft voor de betrokkenen. Zo krijgen ondernemers, aannemers en projectontwikkelaars te maken met de inzet van het Bibob-instrumentarium. Hierbij gaat een enkeling in op het algemene toepassingsbereik van de wet. De beleidslijn van de gemeente Dongen voor milieu- en bouwvergunningen behandelt bijvoorbeeld het algemene deel waarom de wet wel of niet van toepassing is in bepaalde branches ten aanzien van vergunningen, subsidies

⁷⁵ www.justitie.nl/images/BIBOB%20Beleidslijn%20Dongen_tcm34-12735.pdf

en aan te besteden overheidsopdrachten. Deze sectoren en branches zijn genoemd in de wet of in het bij de wet horende Besluit Bibob.⁷⁶

Na het toepassingsbereik te hebben behandeld, gaan veel beleidslijnen in op de rol van het Landelijk Bureau Bibob. Hierbij wordt onder andere de procedure, de aanleiding, de bij het onderzoek betrokken (rechts)personen, de afgegeven adviezen van het Bureau Bibob en het feit dat de beslissing van een bestuursorgaan om een adviesaanvraag bij het Bureau Bibob in te dienen geen beschikking is in de zin van de Awb, behandeld. Gemeente 's-Hertogenbosch heeft in haar beleidslijn een lijst met indicatoren opgenomen die er op kunnen wijzen dat er gevaar aanwezig is dat de vergunning zal worden gebruikt om voordelen uit strafbare feiten te benutten en/of dat er een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd ter verkrijging van een vergunning. Wanneer zich een van deze indicatoren voordoet, kan dit voor de gemeente aanleiding zijn voor het stellen van extra vragen. Ook kan een advies worden gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. Deze lijst verschaft duidelijkheid naar de medewerkers en de burgers toe inzake wanneer (hoogstwaarschijnlijk) een advies wordt ingewonnen bij het LBB. De lijst is indicatief. Dit betekent dat ook niet genoemde indicatoren een rol kunnen spelen. De lijst is samen met de uitleg wanneer Bibob-vragen worden gesteld (en eventueel het toepassingsgebied) te zien als de eigenlijke beleidsregel. De rest kan worden gezien als tekstuele vulling. Ter verduidelijking is de beleidslijn, inclusief de opgestelde lijst met indicatoren die de gemeente 's-Hertogenbosch heeft opgesteld ten aanzien van vergunningen, opgenomen in bijlage IV.

Ongeveer de helft van de door mij bekeken beleidslijnen gaat in op de implementatie van de Wet Bibob. Hierbij wordt de noodzaak van een projectgroep besproken. Deze projectgroep inventariseert de mogelijkheden van de Wet Bibob voor het lokale beleid en treft de nodige voorbereidingen om uiteindelijk de implementatie van de wet succesvol te laten verlopen. In sommige beleidslijnen worden hierbij ook de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit behandeld.

Enkele gemeenten nemen vervolgens nog overige informatie op in de beleidslijn. Zo behandelt de gemeente Rotterdam in haar beleidslijn ten aanzien van vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en coffeeshops bijvoorbeeld de relatie van het reeds bestaande beleid en de inzet van het Bibob-instrumentarium. Ook gaat ze in op de periodieke monitoring en aanscherping die begint vanaf het moment dat de Wet Bibob wordt toegepast. Als laatste gaat ze ook in op de communicatie rond de invoering van de Wet Bibob.⁷⁷ Andere gemeenten gaan daarentegen (uitgebreider) in op de financiële, personele, juridische en bestuurlijke aspecten. Zo geeft de gemeente Amsterdam aan het einde van de door haar opgestelde beleidsregel voor bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob aan dat ze na het opdoen van ervaringen met deze beleidsregel zal evalueren hoe de inzet van het Bibob-instrumentarium functioneert. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere de knelpunten bij de uitvoering van de wet, juridische ontwikkelingen, selectie van branches, samenwerking tussen partners en samenwerking met het Landelijk Bureau Bibob. Ter verduidelijking is deze opgestelde beleidsregel opgenomen in bijlage V.

Wanneer we vergelijkend kijken naar de verschillende beleidslijnen die zijn opgesteld door de gemeenten kunnen we stellen dat veel beleidslijnen in de hoofdlijnen sterk op elkaar lijken. De oorzaken hiervan zijn hierboven al beschreven. We zien echter wel dat de ene gemeente uitgebreidere beleidslijnen opstelt, met meer (rand)informatie, dan andere gemeenten doen.

⁷⁶ Besluit van 12 april 2003, houdende uitvoering van de Wet Bibob (Staatsblad 2003, 180).

⁷⁷ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/dhw-vergunning/>

Uiteraard hangt de uitvoerigheid van een beleidslijn (deels) af van de sector waarvoor de beleidslijn wordt opgesteld en van de omvang van de desbetreffende gemeente. Alvorens over te gaan op de noodzaak van het invoeren van een beleidslijn dient te worden opgemerkt dat niet iedere beleidslijn van dezelfde kwaliteit is. Zoals in paragraaf 3.6 al is behandeld is er slechts sprake van een beleidsregel in de zin van art. 4:81 Awb wanneer de vaststelling van het beleid is gericht op het in het leven roepen van de rechtsgevolgen van beleidsregels. Een beleidsuitspraak in een beleidsnota o.i.d. kan een beleidsregel zijn. Hiervoor is wel vereist dat deze naar haar inhoud beziën de strekking heeft om het gebruik van een bestuursbevoegdheid te normeren, aldus de Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht naar aanleiding van een uitgevoerd onderzoek over de toepassing en effecten van de Awb.⁷⁸ Uit dit onderzoek komt naar voren dat de bestuursorganen niet zozeer te weinig beleid vaststellen, maar dat te weinig doen in de vorm van als zodanig herkenbare beleidsregels. Dit betekent dat het beleid dan niet aan te merken is als een reeks opgestelde beleidsregels, maar bijvoorbeeld als een aankondiging van een gedragslijn. In dit geval schieten de opgestelde beleidslijnen tekort. Bij het vergelijken van de verschillende beleidslijnen trekt het de aandacht dat bijna alle gemeenten veel totaal overbodige algemene informatie in hun beleidslijn opnemen. De eerder aangehaalde beleidslijn van de gemeente 's-Hertogenbosch is bijvoorbeeld drie pagina's lang. Het daadwerkelijke beleid dat ze opneemt in haar beleidslijn, dat wil zeggen het echte beleidsrecht, is op één a4'tje samen te vatten. Dit daadwerkelijke beleid gaat in op de situaties wanneer er altijd Bibob-vragen worden gesteld. Ook de lijst met indicatoren is als essentieel beleid te zien. De overig opgenomen tekst in de beleidslijn, met uitzondering van het toepassingsgebied van de Wet Bibob in de gemeente 's-Hertogenbosch, is op zich overbodig. Dit overbodig opnemen van informatie in de beleidslijnen zien we onder andere ook bij de beleidsregel van de gemeente Amsterdam. Deze beleidsregel begint ook met een inleiding, de toepassing van artikel 3 Wet Bibob en het algemene toepassingsbereik van de wet. Verder behandelt ze onder andere het subsidiariteits-, proportionaliteits- en evenredigheidsbeginsel. Pas richting het einde van de beleidslijn komt het 'echte' beleid ter sprake. Onder het kopje 'algemene beleidsuitgangspunten' wordt behandeld wie niet en wie in principe wel aan een kritische toets of onderzoek worden onderworpen. Zo vallen bouwactiviteiten met een aanneemsom onder de € 100.000,- (exclusief BTW) in beginsel buiten de beleidsregel, behalve als de bouwactiviteit betrekking heeft op een aantal specifiek benoemde risicocategorieën welke gevoelig worden geacht voor criminele invloeden. Bouwactiviteiten met een aanneemsom vanaf €100.000 (exclusief BTW) worden in beginsel wel aan een kritische toets of onderzoek onderworpen. Dit laatste is, in tegenstelling tot het eerste deel van de beleidsregel, 'echt' beleid. Je kunt echter vraagtekens zetten bij de hoogte van de vastgestelde bedragen. Draagt dit vastgestelde bedrag daadwerkelijk bij aan de doelmatigheid? Ook kun je vraagtekens zetten bij de specifiek benoemde risicocategorieën. Ik betwijfel of de kunsthandel een categorie is die gevoeliger is voor criminele beïnvloeding dan andere categorieën, die niet opgenomen zijn in de lijst met risicocategorieën. De beleidsregel geeft geen (duidelijke) beschrijving waarom bepaalde branches als risicocategorieën worden gezien. Het is de gemeente Amsterdam aan te raden dit alsnog te doen. Dit 'echte' beleid wordt in de beleidsregel vervolgens weer opgevolgd door algemene (rand)informatie, zoals de adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob en de communicatie.

⁷⁸ Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, p. 43

Tenslotte wil ik de beleidslijn van de gemeente Aalsmeer, opgenomen in bijlage VI, nog kort bespreken. Deze beleidslijn is in vergelijking met de beleidsregel van Amsterdam kort te noemen. Ook de gemeente Aalsmeer heeft onnodige informatie in haar beleidslijn opgenomen (zoals het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel), echter in mindere mate. Belangrijk om te concluderen is dat de gemeente Aalsmeer relatief gezien veel 'echt beleid' heeft opgenomen in haar beleidslijn en dat ze heeft geprobeerd niet onnodig veel overbodige informatie op te nemen.

Hierboven is geconcludeerd dat de beleidslijnen te kort schieten door het feit dat bestuursorganen de beleidslijnen te weinig opstellen als zodanig herkenbare beleidsregels. Naar mijn mening bevatten beleidslijnen hiernaast ook te veel overbodige informatie die niet bijdraagt aan een rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur. Het lijkt alsof gemeenten beleidslijnen identificeren met grote stukken tekst. Dit is een misvatting. Een beleidslijn kan en moet mijns inziens duidelijk, kort en krachtig zijn en moet het karakter hebben van een rechtsregel. In het proefschrift van Tollenaar komt dit ook duidelijk naar voren.⁷⁹

6.2 Noodzaak invoeren beleidslijn

Het invoeren van een beleidslijn draagt bij aan het feit dat het gebruik van de Wet Bibob juridisch eerder houdbaar zal zijn en dus eerder stand zal houden bij de rechter. Het invoeren van een beleidslijn kan bijdragen aan het voeren van een consistent beleid. Vanwege de keuze- of beleidsvrijheid van de bestuursorganen verdient het de voorkeur dat er een beleid is opgesteld waarin wordt aangegeven in welke situaties het Bureau Bibob om advies wordt gevraagd. De Bibob-beleidsregels maken duidelijk in welke gevallen en hoe de gemeente het Bibob-instrument toepast (binnen welke branches). Verder wordt duidelijk waarom het aanleveren van extra gegevens in sommige situaties noodzakelijk is en wanneer het Landelijk Bureau Bibob ingeschakeld wordt. Met het publiceren van een beleidslijn kan een bestuursorgaan zodoende willekeur voorkomen. Verder schept het duidelijkheid naar burgers en ondernemingen die potentieel aan een Bibob-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept het een helder kader voor de toetsing door de democratische controleorganen van de door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing.⁸⁰ Ook kan van het uitvaardigen van een beleidslijn, zoals in hoofdstuk drie al aan de orde is gekomen, een preventieve werking uitgaan. Het Bureau Bibob hecht veel belang aan het feit dat het bestuur een vorm van beleid vaststelt.

Naast deze democratische en juridische overwegingen pleiten er echter ook praktische argumenten voor het implementeren van een beleidslijn. Wanneer de Wet Bibob bij elke aanvraag toegepast zou worden, zou dit een aanmerkelijke verhoging van de werkbelasting tot gevolg hebben voor de gemeente, de burger en eventueel het Bureau Bibob en de rechterlijke macht. Dit is ook niet noodzakelijk omdat in sommige situaties bij voorbaat al kan worden vastgesteld dat er nagenoeg geen of geen enkel risico is op crimineel misbruik. Het is noodzaak om strategisch te werk te gaan bij de inzet van het Bibob-instrumentarium. Wanneer een beleidslijn is opgesteld die duidelijk weergeeft wanneer de Wet Bibob wel en wanneer niet wordt toegepast, helpt dit om de voor handen zijnde ambtelijke capaciteit zo gericht mogelijk in te zetten.⁸¹ Uit het evaluatierapport van Bureau Berenschot 2007 blijkt dat 45% van de bestuursorganen in 2007 die de Wet Bibob reeds toepaste, een Bibob-beleidslijn op had gesteld.⁸²

⁷⁹ Tollenaar 2008, p. 249

⁸⁰ www.justitie.nl/images/BIBOB_beleidslijn_Limburg_tcm34-9406.pdf

⁸¹ <http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/product/politie/files/2931.pdf>

⁸² De Voogd e.a. 2007, p. 147

6.3 Schetsen beoordelingskader voor functionaliteit beleidsregels

Nu de noodzaak van het invoeren van een beleidslijn uiteen is gezet, wordt in deze paragraaf de mogelijkheid tot het schetsen van een beoordelingskader voor de functionaliteit van beleidsregels behandeld.

Mijns inziens is het mogelijk een helder beoordelingskader op te stellen waarmee de vraag of beleidsregels wel of niet functioneel zijn, kan worden beantwoord. In een dergelijk beoordelingskader moeten de in de praktijk vier overheersende maatstaven, die reeds in paragraaf 2.3 aan de orde zijn gekomen, worden meegenomen. Deze vier maatstaven zijn de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en het draagvlak van de beleidsregels, en worden hieronder uitgebreid behandeld.

De rechtmatigheid van de opgestelde beleidsregels wordt bepaald door de mate waarin een voorgenomen handelwijze in overeenstemming is met de geldende regels en besluiten.

Voorwaarde voor een rechtmatig besluit is dat het bestuur bevoegd is.

De rechtmatigheid is op te delen in de materiële en formele rechtmatigheid. De materiële rechtmatigheid leidt tot eisen aan de beleidsregels die te maken hebben met de legaliteit, rechtsgelijkheid, de materiële rechtszekerheid en de evenredige belangenafweging. Wanneer de besluitvormingsregels worden beschouwd in het licht van de formele rechtmatigheid van de beschikkingverlening, resulteert dit in eisen die te maken hebben met de zorgvuldige voorbereiding en de motivering van beschikkingen.⁸³

De legaliteitseis bepaalt dat een beleidsregel niet mag aanzetten tot onrechtmatig en onwetmatig overheidshandelen. Ter protectie van het legaliteitsbeginsel moet ook worden voldaan aan de volgende eis: wanneer de wetgever het bestuursorgaan verplicht om over de discretionaire ruimte of de belangenafweging die bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid moet worden verricht beleidsregels vast te stellen, moet het bestuursorgaan hieraan voldoen.⁸⁴

De rechtsgelijkheid gaat in op het feit dat het bestuursorgaan geen onderscheid mag maken tussen burgers wanneer daarvoor binnen de grenzen van de bestuursbevoegdheid geen rechtvaardigingsgrond kan worden gevonden.⁸⁵ Gelijke gevallen moeten gelijk, en ongelijke gevallen ongelijk worden behandeld.

De mate waarin een burger weet (of kan weten) hoe het bestuursorgaan in een bepaalde situatie zal handelen, noemen we de materiële rechtszekerheid. Volgens Scheltema valt de materiële rechtszekerheid samen met de voorspelbaarheid.⁸⁶ Wanneer beleidsregels op een juiste manier bekend zijn gemaakt, kan dit de voorspelbaarheid vergroten. Hierbij is het uiteraard wel essentieel dat uit de opgestelde beleidsregel ook daadwerkelijk voortvloeit hoe het bestuursorgaan in concrete situaties zal beslissen. In artikel 3:40 Awb is voor de beleidsregels de eis van bekendmaking neergelegd.

Als laatste eis van de materiële rechtmatigheid komt de evenredige belangenafweging aan bod. Een bestuursorgaan dat voornemens is een besluit te nemen, dient de belangen af te wegen die bij het besluit zijn betrokken. De voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van het besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen, zo bepaalt artikel 3:4 lid 2 Awb. Een evenredige belangenafweging kan alleen plaatsvinden indien

⁸³ Tollenaar, 2008, p. 70 e.v.

⁸⁴ Rb. Amsterdam 21 februari 2000, *JB* 2000, 129 (m nt. Heldeweg)

⁸⁵ Damen e.a. 2005, p. 63 e.v.

⁸⁶ Scheltema 1996, p. 1355- 1361

het bestuursorgaan zichzelf voldoende inzicht verschaft in de belangen die op het spel staan.⁸⁷ Voor de beleidsregel heeft dit als consequentie dat het bestuursorgaan zelf moet onderzoeken in hoeverre een bepaalde beleidsregel in het domein waarop de bestuursbevoegdheid van het bestuursorgaan betrekking heeft, toepassing moet vinden. Het bestuursorgaan zal duidelijk moeten maken (en moeten kunnen motiveren) welke belangen dwingen tot het hanteren van de besluitvormingsregel, aldus Tollenaar.⁸⁸ Ook het specialiteitsbeginsel speelt hierin een rol. Het bestuursorgaan moet zich namelijk beperken tot die belangen die op grond van de bestuursbevoegdheid meegenomen mogen worden.⁸⁹ In de praktijk zien we dat veel gemeenten beleidsregels van naburige gemeenten (deels) kopiëren. In feite kan dit geen kwaad. De gemeente moet echter wel eerst onderzoeken of de beleidsregels rechtmatig zijn en in hoeverre de beleidsregels binnen de eigen gemeente toepasbaar zijn, willen deze bijdragen aan de evenredigheid van de belangenafweging.

De formele rechtmatigheid gaat in op de eis van het zorgvuldig en voldoende verrichten van onderzoek naar de relevante feiten en belangen die door het besluit worden geraakt. Ook gaat de formele rechtmatigheid in op de noodzaak van een deugdelijke motivering van een besluit, door het bestuursorgaan. Deze eisen zijn beiden gecodificeerd in de Awb, in respectievelijk art. 3:2 Awb en art. 3:46 Awb.⁹⁰ In de praktijk betekent dit dat bestuursorganen bij het opstellen van een beleidsregel een zo volledig mogelijk inzicht moeten hebben in de relevante feiten en belangen die door de beleidsregel worden geraakt. Een zo volledig mogelijk inzicht, vanwege het feit dat het zo goed als onmogelijk is om vooraf exact inzicht te hebben in de relevante feiten en belangen. Een bestuursorgaan kan ter motivering van een besluit verwijzen naar de motivering van een beleidsregel. Beleidsregels kunnen op deze manier een toegevoegde waarde hebben voor de motivering van concrete besluiten, volgt uit art. 4: 82 Awb. Het is echter wel van belang dat de opgestelde beleidsregel de motivering bevat die concrete beslissingen kan dragen.⁹¹ Hier moet het bestuursorgaan wel degelijk rekening mee houden.

De doeltreffendheid van de opgestelde beleidslijn gaat in op het feit of de beleidsregels wel of niet effectief zijn. Ook de doeltreffendheid is van groot belang bij de beoordeling of beleidsregels functioneel zijn. De beleidsregels zijn doeltreffend te noemen wanneer ze daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het nagestreefde doel. Deze doeltreffendheid hangt mede af van de mate waarin de gemeente is geformaliseerd. Formalisering is een eigenschap van de inrichting van de hiërarchie en de relatieve vrijheid van organisatieonderdelen of ondergeschikten. Deze vrijheid van organisatieonderdelen of ondergeschikten kan dus (sterk) worden beperkt door het opstellen van beleidsregels. Echter, volledige vrijheid in de gemeentelijke organisatie leidt niet tot een maximale doeltreffendheid van de beleidsregels, net zo min als volledige formalisering.⁹² De mate waarin formalisering van de gemeente wenselijk is hangt onder andere af van de omvang van de gemeente, aldus Tollenaar. Hoe groter de gemeente, hoe meer behoefte er is aan overleg en afstemming om de zaken uniform uit te voeren. Het opstellen van een beleidsregel kan bijdragen aan deze uniforme uitvoering. Ook de wijze waarop de omgeving zal reageren op de besluiten die voortvloeien uit de beleidsregel is van invloed op de mate waarin formalisering

⁸⁷ Schuurmans 2005, p. 120

⁸⁸ Tollenaar 2008, p. 73

⁸⁹ Damen e.a. 2005, p. 57- 58

⁹⁰ Tollenaar 2008, p. 73

⁹¹ ABRvS 22 juni 2005, AB 2005, 330 (m nt. Tollenaar)

⁹² Tollenaar 2008, p. 79

wenselijk is. Formalisering is wenselijker naarmate de omgeving kritischer wordt.⁹³ Als laatste is de complexiteit van de bestuursbevoegdheid van invloed op de mate waarin formalisering wenselijk is. Wanneer de bestuursbevoegdheid het bestuursorgaan veel interpretatieruimte of vrijheid laat, kan de bestuursbevoegdheid als 'complex' worden beschouwd. In dat geval kunnen beleidsregels duidelijkheid creëren en kunnen ze zeker een functionele bijdrage leveren. De complexiteit wordt daarnaast bepaald door de aard van de belangen die moeten worden afgewogen. Wanneer de keuze tussen twee concrete (tegengestelde) belangen ingewikkeld is kunnen beleidsregels in dat geval een belangrijk hulpmiddel vormen voor de medewerkers die een besluit moeten nemen.⁹⁴

Verder moet de doelmatigheid van de beleidsregels worden meegenomen in het beoordelingskader. De doelmatigheid van een beleidsregel, zo blijkt uit het vorige hoofdstuk, kan worden gezien als de efficiëntie of de functionaliteit ervan. Als de uitkomsten toereikend zijn, kunnen we spreken van een doelmatig besluit. Hierbij is het noodzaak dat de gemaakte kosten worden overtroffen door de gerealiseerde baten. De gemeente moet zorg dragen voor een 'scherp' geformuleerde beleidsregel. Bij een scherp geformuleerde beleidsregel hoeft het bestuursorgaan zodoende niet voor elk individueel geval opnieuw na te gaan hoe de wettelijke voorschriften verklaard en toegepast moeten worden. Een vage beleidsregel moet herhaaldelijk worden geïnterpreteerd, wat extra kosten met zich meebrengt en zodoende ten koste gaat van de doelmatigheid van de beleidsregel. Ook is het van belang dat een beleidsregel frequent kan worden toegepast, om op deze manier een grotere kostenbesparing te bewerkstelligen.⁹⁵

Als laatste moet er ook draagvlak worden gecreëerd voor een opgestelde beleidsregel. Draagvlak creëren betekent dat het bestuursorgaan van te voren goedkeuring en ondersteuning verwerft voor de nieuwe opgestelde beleidsregel, voor ze deze ook daadwerkelijk invoert. Ook het zoeken van draagvlak is zeer belangrijk om zo weerstand van de burgers, die worden onderworpen aan de opgestelde beleidsregel, te vermijden. Uiteraard kan de afwezigheid van bestuurlijk of ambtelijk draagvlak binnen het bestuursorgaan zelf ook een potentiële (interne) belemmering zijn voor een effectieve werking van de Wet Bibob.

De gemeenten proberen in de praktijk via verschillende wegen draagvlak te creëren. Zo kan het organiseren van bijeenkomsten in de gemeente, waar alle betrokken partijen voor worden uitgenodigd, hieraan bijdragen. Ook het bekendmaken van het voornemen van de in te voeren beleidsregel door middel van publicatie in de plaatselijke krant, door de verspreiding van huis-aan-huis-bladen en folders en door het ter inzage leggen van de adviesnota kan bijdragen aan het creëren van draagvlak. In het interview met W. Franssen⁹⁶ geeft zij aan dat de gemeente Heerlen door een gefaseerde invoering van de Wet Bibob geprobeerd heeft eerst ervaring met het instrument op te doen op die gebieden waar succes het meest in de rede ligt. Op deze manier kan de gemeente rustig expertise opbouwen en kan draagvlak worden ontwikkeld. Het interview is opgenomen in bijlage III.

Het gecreëerde draagvlak voor Bibob zal continu onderhouden moeten worden vanwege het feit dat personele ontwikkelingen continuïteit niet vanzelfsprekend maken.

⁹³ Mintzberg 1993, p. 129 e.v.

⁹⁴ Tollenaar 2008, p. 79

⁹⁵ Tollenaar 2008, p. 81

⁹⁶ Medewerker 'Flexteam afdeling Openbare Orde en Veiligheid' van de gemeente Heerlen. Dit drie leden tellende flexteam is in het leven geroepen om overlast te bestrijden en om de leefbaarheid in de stad te verbeteren.

Voor de beoordeling of een beleidsregel wel of niet bijdraagt aan de hierboven genoemde maatstaven heb ik een schema opgesteld. Dit schema is mede ontstaan uit het proefschrift van Tollenaar.⁹⁷ Aan de hand van dit schema kan een gemeente snel een beeld vormen of de opgestelde beleidslijn bijdraagt aan de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en of ze voldoende draagvlak heeft gezocht (en gevonden). Het schema is hieronder afgebeeld.

Kenmerken goede beleidsregel		
Rechtmatigheid	Bestuur is bevoegd	j/n
	Voorliggende feiten zijn grondig onderzocht	j/n
	Genomen beslissing voldoet aan de eisen van rechtszekerheid	j/n
	Genomen beslissing voldoet aan de eisen van rechtsgelijkheid	j/n
	Genomen beslissing voldoet aan de eisen van evenredigheid	j/n
	Beleidsregel draagt bij aan het voorkomen van willekeur	j/n
	Beleidsregel levert een essentiële bijdrage aan de motivering	j/n
Doeltreffendheid	Beoogde doelen en effecten van de beleidsregel worden ook daadwerkelijk behaald.	j/n
	Beleidsregel zorgt voor helderheid, zowel bij de burgers als bij de medewerkers	j/n
	Bestuurstaken zijn concreet en duidelijk geformuleerd	j/n
	Beleidsregel geeft de juiste weergave van de mate waarin de gemeente moet zijn geformaliseerd (omvang gemeente, reactie omgeving en complexiteit bestuursbevoegdheid)	j/n
		j/n
Doelmatigheid	Uitkomsten zijn bevredigend	j/n
	Gerealiseerde baten overtreffen de gemaakte kosten	j/n
	Beleidsregel draagt bij aan het feit dat prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen.	j/n
	Het formuleren van de beleidsregel heeft niet te veel investeringen geverg	j/n
	Beleidsregel kan frequent worden toegepast	j/n
Draagvlak	Bestuursorgaan heeft vóór de invoering van de beleidsregel de goedkeuring ervan verworven	j/n
	Bestuursorgaan heeft vóór de invoering van de beleidsregel ondersteuning verworven	j/n
	Burgers en medewerkers zijn geïnformeerd over de ingevoerde beleidsregel	j/n
		j/n

Uit de afgenomen interviews blijkt dat het overgrote deel van de geïnterviewden ook zeker overtuigd is van de functionaliteit van opgestelde beleidsregels door gemeenten. Zij bevorderen volgens hen de rechtmatigheid en de doelmatigheid vanwege het feit dat het bestuursorgaan in de beleidsregels de keuze heeft gemaakt in welke gevallen de Bibob-toets wel en wanneer deze niet wordt uitgevoerd. Hierboven is uiteengezet dat deze rechtmatigheid en doelmatigheid een belangrijke rol spelen bij de beoordeling van de functionaliteit van de opgestelde beleidsregels. Impliciet, maar in enkele gevallen ook expliciet, komt uit de interviews naar voren dat het schetsen van een beoordelingskader zeker mogelijk is voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten die behandeld zijn in hoofdstuk vier.

⁹⁷ Tollenaar 2008, p. 255 e.v.

6.4 Modelleren en implementatie beleidsregels

In deze paragraaf wordt de daadwerkelijke modellering en implementatie van de beleidsregels besproken. Nadat dit uiteen is gezet worden de overige aandachtspunten besproken waarvoor de gemeente zorg dient te dragen. Hierbij wordt vooral ingegaan op de bijkomstigheden die ontstaan door de daadwerkelijke toepassing van de Wet Bibob.

6.4.1 Modelleren beleidsregels

Zoals in hoofdstuk vijf al reeds ter sprake is gekomen, heeft het Landelijk Bureau Bibob handleidingen ontwikkeld die bestuursorganen kunnen gebruiken om hun eigen beleid ten aanzien van vergunning, subsidies en aanbestedingen vorm te geven. Ieder bestuursorgaan blijft echter wel zelf verantwoordelijk voor een concrete invulling van de beleidsregel.

In de praktijk maken veel gemeenten ook daadwerkelijk gebruik van deze handleidingen (of van reeds ontwikkelde beleidsregels) bij het opstellen van hun eigen beleidsregel. Om die reden zien we veel gelijksoortige beleidsregels bij de verschillende gemeenten. Het risico dat hierin schuilt is dat gemeenten (delen van) beleidsregels blindelings kopiëren zonder onderzoek te doen naar het feit of de beleidsregels wel of niet rechtmatig zijn en in hoeverre deze beleidsregels binnen de eigen gemeente toepasbaar zijn, willen deze bijdragen aan de evenredigheid van de belangenafweging. Hier moet de gemeente voor waken.

Eerder in dit hoofdstuk is al aan de orde gekomen dat gemeenten te veel overbodige informatie opnemen in hun beleidsregels. De gemeenten moeten zich beperken tot de hoofdzaken. Deze hoofdzaken zijn bijvoorbeeld: het beschrijven van de situaties wanneer er altijd Bibob-vragen worden gesteld en het definiëren van een lijst met risicogroepen of (risico)indicatoren, zoals de gemeente Amsterdam en 's-Hertogenbosch hebben gedaan. Voor een goede modellering van de beleidsregels is het belangrijk dat gemeenten beleidslijnen opstellen als zodanig herkenbare beleidsregels. Dit betekent dat de beleidsregel het karakter moet hebben van een rechtsregel. Daarnaast moeten gemeenten in hun achterhoofd houden dat het gaat om de kwaliteit en niet om de kwantiteit van de beleidsregel. Niets toevoegende algemene informatie kan eenvoudigweg achterwege worden gelaten.

6.4.2 Implementatie beleidsregels

De gemeente doet er goed aan in een plan op te nemen hoe de beleidsregels worden geïmplementeerd en gecommuniceerd, zowel intern als extern. In de vorige paragraaf passeerden al verschillende manieren voor het bekendmaken van het voornemen van de in te voeren beleidsregel, de revue. Zo kan een gemeente kiezen voor een publicatie in de plaatselijke krant, voor een verspreiding van huis-aan-huis-bladen en folders en door het ter inzage leggen van de adviesnota. Ook kan ze bijeenkomsten organiseren, waar alle betrokken partijen voor worden uitgenodigd. Deze maatregelen dragen bij aan het creëren van draagvlak, wat weer nodig is om de implementatie goed te laten verlopen. De gemeente moet ook zorg dragen voor het feit dat medewerkers wellicht trainingen c.q. cursussen nodig hebben om de beleidsregel goed toe te passen. Het implementeren van een beleidslijn, leidt er hoogstwaarschijnlijk toe dat de gemeente haar voorheen gehanteerde werkwijze aan moet passen.⁹⁸ Wellicht zijn er werkinstructies nodig om de beleidslijn verder aan te vullen en te concretiseren. Een evaluatie van de effecten van de ingevoerde beleidsregel (en van de toepassing van de Wet Bibob) is de gemeenten daarom aan te raden. Bij het zo goed mogelijk laten verlopen van de implementatie van de beleidsregels, is de

⁹⁸ De Voogd e.a. 2007, p. 150

communicatie essentieel. Hier dient een Bibob-coördinator of een ingestelde projectgroep zich mee bezig te houden.

6.4.3 Overige aandachtspunten

De invoering van de Wet Bibob brengt verder voor de gemeente veel bijkomstigheden met zich mee. Zo moet de gemeente intern rekening houden met een verandering in de bedrijfsvoering, de financiën, het personeelsbestand en een toename van bezwaar- en beroepszaken. Extern moet de gemeente haar aandacht vooral vestigen op het maken van afspraken met de plaatselijke officier van justitie, het Landelijk Bureau Bibob en de lokale instanties. Verder moet de gemeente aandacht besteden aan de externe publicatie. Voor de volledigheid zijn deze punten hieronder uiteengezet.

Bij de interne afstemming moet de gemeente haar aandacht vestigen op de volgende zaken:

- Ø *Financiën*: de gemeente krijgt te maken met het factureren en overige financiële afwikkelingen met betrekking tot het aanvragen van een Bibob-advies. Verder moet men denken aan het opnemen van de kosten van een Bibob-advies in de begroting of aan het doorberekenen in de leges;
- Ø *Personeel en organisatie*: er moeten extra fte's worden ingezet en medewerkers moeten worden opgeleid. De personele kosten en scholingskosten zijn de voornaamste kostenposten die voortvloeien uit de implementatie van de Wet Bibob;
- Ø *Bedrijfsvoering*: er moet ruimte beschikbaar worden gesteld om dossiers te kunnen archiveren. Verder moet de vergunningenregistratie worden geautomatiseerd;
- Ø *Juridische zaken*: een advies moet aan de juridische haalbaarheid worden getoetst en eventuele bezwaar- en beroepszaken moeten worden afgehandeld. Verder moeten de procedures worden ingesteld omtrent de zienswijze van betrokkenen en belanghebbenden.

Bij de externe afstemming moet de gemeente haar aandacht vestigen op de volgende zaken:

- Ø *Plaatselijke officier van justitie*: de gemeente moet afspraken maken met de plaatselijke officier van justitie in verband met zijn tipfunctie (art. 26 Wet Bibob) voor het aanvragen van een Bibob-advies;
- Ø *Lokale instanties*: er dienen afspraken te worden gemaakt met institutionele partners over samenwerking, signalering en informatieoverdracht (bijvoorbeeld met woningcorporaties). Dit kan onder andere door middel van een convenant;
- Ø *Landelijk Bureau Bibob*: de gemeente moet ook de modelwerkafspraken ondertekenen waarin de leveringsvoorwaarden staan ten behoeve van een goede samenwerking met het Landelijk Bureau Bibob⁹⁹. Dit is een taak van de ingestelde projectgroep, die hierboven al aan de orde is gekomen;
- Ø *Externe publicatie*: een gemeente kan er voor kiezen om de externe publicatie in de vorm van huis-aan-huis-bladen en folders te realiseren.

Verder moeten de huidige aanvraagformulieren worden uitgebreid met extra vragen. Deze extra vragen moeten verplicht worden opgenomen in de huidige aanvraagformulieren (art. 30 Wet Bibob).¹⁰⁰ Bij het organiseren en uitvoeren van de Bibob-aanpak is de steun van de burgemeester essentieel. Als voorzitter van zowel de gemeenteraad als het college kan ook hij draagvlak

⁹⁹ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten-vergunningen/#paragraph4>

¹⁰⁰ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten-vergunningen/#paragraph5>

creëren, zowel richting de burgers en ondernemers alsook richting de ambtenaren binnen zijn gemeente die met Bibob geconfronteerd worden.¹⁰¹

6.5 Conclusie

Aan het begin van dit hoofdstuk zijn de beschikbare beleidslijnen behandeld. In deze paragraaf zijn de beleidslijnen die door de verschillende gemeenten zijn opgesteld beschreven. Hier is geconcludeerd dat beleidslijnen overwegend op elkaar lijken, maar dat de één uitgebreider en vollediger is dan de ander. Dat beleidslijnen in veel gevallen sterk op elkaar lijken komt doordat het Landelijk Bureau Bibob handleidingen voor het opstellen van beleidslijnen beschikbaar heeft gesteld op de site van Justitie. Ook heeft ze voorbeelden van beleidslijnen op de site geplaatst die gemeenten kunnen helpen bij het opstellen van een beleidslijn. Verder is ook geconcludeerd dat gemeenten niet zozeer te weinig beleid opstellen, maar dat te weinig doen in de vorm van als zodanig herkenbare beleidsregels. Het opgestelde beleid is dan niet aan te merken als opgestelde beleidsregels, maar bijvoorbeeld als een aankondiging van een gedragslijn. Hierin schieten veel opgestelde beleidslijnen te kort. Ook is uiteengezet dat beleidsregels te veel overbodige informatie bevatten, die niet bijdraagt aan een rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur.

In de tweede paragraaf is de noodzaak van het invoeren van een beleidslijn behandeld.

Gemeenten zijn niet verplicht, wanneer ze er voor kiezen om de Wet Bibob in te voeren, om ook een beleidslijn in te voeren. Echter, een opgestelde beleidslijn zal eerder een consistent beleid tot gevolg hebben vanwege de duidelijkheid die het met zich meebrengt over in welke situaties het Bureau Bibob wel en in welke situaties niet om advies wordt gevraagd. Op deze manier kan willekeur worden voorkomen. In de daarop volgende paragraaf hebben we gezien dat het mogelijk is een beoordelingskader te schetsen voor de beoordeling van de functionaliteit van beleidsregels. In een dergelijk beoordelingskader moeten de rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en het gezochte draagvlak van de beleidsregels worden meegenomen. Deze vier maatstaven zijn van groot belang bij de beoordeling van de functionaliteit van de beleidsregels en zijn dan ook uitgebreid beschreven. Voor deze beoordeling van de functionaliteit van de beleidsregels is een schema opgesteld, dat gemeenten kan helpen bij het evalueren van de beleidsregel. Uit de gehouden interviews blijkt dat ook het overgrote deel van de geïnterviewden overtuigd is van de positieve uitwerking van opgestelde beleidsregels op het voeren van een consistent beleid.

In de vierde paragraaf is de modellering en implementatie van de beleidsregels behandeld.

Hierbij is aangehaald dat bestuursorganen de beschikbaar gestelde handleidingen van het Landelijk Bureau Bibob kunnen gebruiken om hun eigen beleid ten aanzien van vergunningen, subsidies en aanbestedingen vorm te geven. Dit (en het feit dat reeds ontwikkelde beleidsregels van andere gemeenten worden gebruikt) zorgt er echter wel voor dat veel beleidsregels sterke overeenkomsten vertonen en wellicht niet altijd even effectief zullen zijn. Gemeenten moeten zorg dragen voor het opstellen van een effectieve beleidsregel. Daarbij is het essentieel dat ze overbodige (en onzinnige) informatie achterwege laat. Verder is behandeld dat voor de implementatie van de beleidsregel het creëren van draagvlak zeer belangrijk is. Uit deze paragraaf blijkt dat een gedegen implementatie- en communicatietraject cruciaal is voor gemeenten om beleidsregels goed te kunnen implementeren en zodoende de uitvoering ervan te waarborgen. Als laatste zijn de overige aandachtspunten waar de gemeente zorg voor moet dragen uiteengezet.

¹⁰¹ <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten-vergunningen/#paragraph6>

7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geef ik antwoord op de centrale vraag, die vanwege een bepaalde complexiteit, opgesplitst is in een vijftal deelvragen. Deze centrale vraag, in paragraaf 1.2 de probleemstelling genaamd, luidt: *‘Kan beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector en zo ja, hoe?’* In de voorafgaande vijf hoofdstukken is door het uitvoeren van het literatuuronderzoek en het afnemen van een twaalfstal interviews op elke deelvraag een antwoord gegeven. De antwoorden op deze verschillende deelvragen leveren het antwoord op de centrale vraag. Naast het trekken van conclusies in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden er in de tweede paragraaf ook aanbevelingen gedaan. In de derde paragraaf worden kort en bondig de redenen behandeld die voor gemeenten doorslaggevend kunnen zijn om niet over te gaan op de invoering van de Wet Bibob. In de laatste paragraaf wordt een verslag gedaan van en een reactie gegeven op de gedane werkzaamheden.

7.1 Conclusies

In de eerste vraag die is behandeld stond de rol en betekenis van beleidsregelgeving voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau, centraal. Hierbij is beschreven dat het betitelen van een regel als een beleidsregel diverse gevolgen heeft. Zo zorgt het betitelen van een regel als beleidsregel ervoor dat bestuursorganen (en niet de burger) bij de uitoefening van de bestuursbevoegdheid alleen zelf worden gebonden. Aangezien een beleidsregel een besluit is, moet de regel daarom voldoen aan de normen uit hoofdstuk 3 van de Awb. Verder behoren beleidsregels tot het objectieve recht, als bedoeld in art. 79 Wet RO en mag het oordeel van de Hoge Raad zich in cassatie ook over beleidsregels uitstrekken. Het is echter logischer dat de bestuursrechter zich hiermee bezighoudt.

Beleidsregels geven een betere weergave van het beleid dan de andere beleidsvormen. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat beleidsregels zeker een meerwaarde kunnen hebben voor rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur, in het bijzonder op gemeentelijk niveau. Uit het proefschrift ‘Gemeentelijk beleid en beleidsregels’ van Tollenaar blijkt echter dat de toegevoegde waarde van beleidsregels in de praktijk gering is. De oorzaak hiervan ligt verscholen in het feit dat bestuursorganen regels opstellen, die niet of nauwelijks voldoen aan de kenmerken van goede beleidsregels. Wanneer de bestuursorganen het beleid neerleggen in voldoende concrete en als zodanig herkenbare beleidsregels, kunnen deze beslist bijdragen aan rechtmatig en doelmatig overheidsbestuur. Op deze wijze worden de juridische consequenties van het beleid inzichtelijker gemaakt, wat voor zowel de burger als voor het bestuur nuttig is.

De rechtmatigheid van overheidsbestuur hangt af van het feit of het bestuursorgaan wel of niet binnen de wettelijke grenzen van de bestuursbevoegdheid blijft en daarbinnen de correcte beslissing neemt die voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en evenredigheid. Beleidsregels kunnen bijdragen aan de rechtmatigheid van overheidsbestuur doordat door deze beleidsregels een consistent beleid gevoerd kan worden vanwege de duidelijkheid die het met zich meebrengt over in welke situaties het Bureau Bibob wel en in welke situaties niet om advies wordt gevraagd. Hierdoor kan willekeur worden voorkomen.

De beleidsregels bevorderen de doelmatigheid van het overheidsbestuur aangezien de regels er voor zorgen dat het bestuursorgaan niet voor elk individueel geval opnieuw na hoeft te gaan hoe de wettelijke voorschriften verklaard en toegepast moeten worden. Ook hoeft het bestuursorgaan

niet herhaaldelijk te beoordelen welke belangen moeten worden afgewogen en hoe de feiten moeten worden vastgesteld.

De tweede vraag gaat onder andere in op het doel van de Wet Bibob, de exacte inhoud van de wet en de reikwijdte van de Wet Bibob. Het doel van de Wet Bibob is dat crimineel gedrag wordt aangepakt, dat de fysieke veiligheid en het veiligheidsgevoel van de burger wordt verhoogd en dat het openbaar bestuur wordt beschermd tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit belangrijke uitgangspunten van de wet zijn. De proportionaliteit gaat over de zwaarte van het Bibob-instrumentarium. Het inschakelen van dit instrumentarium dient in verhouding te staan met het belang dat met de vergunning gemoeid is. Het instrument Bibob moet een ultimum remedium zijn. Het subsidiariteitsbeginsel vertegenwoordigt de gedachte dat bestuursorgaan, indien mogelijk, eerst een beroep moeten doen op minder in de persoonlijke levenssfeer binnendringende instrumenten om te weigeren of in te trekken. Indien dit niet effectief (b)lijkt, kan de gemeente het Landelijk Bureau Bibob om advies vragen. Het bestuursorgaan mag niet zonder meer afgaan op de juistheid van het uitgebrachte advies van dit Landelijk Bureau Bibob. Ze dient zelf te beoordelen of het Bibob-advies consistent is en zorgvuldig tot stand is gekomen. De Wet Bibob is van toepassing op vergunningen, subsidies en aanbestedingen. De subsidies zijn bij het schrijven van deze scriptie (hoofdzakelijk) achterwege gelaten. Dit vanwege het feit dat dit voor de beantwoording van de centrale vraag niet nodig is. Als laatste gaat het hoofdstuk in op de taken (voor de gemeenten) die voortvloeien uit het toepassen van de Wet Bibob. De gemeenten zijn vrij in de keuze wel of geen gebruik te maken van de Wet Bibob. Hierbij zijn ze ook vrij in de keuze om wel of geen beleidsregels op te stellen. Het is gemeenten echter wel aan te raden een beleidsregel op te stellen. Een beleidslijn maakt duidelijk binnen welke branches het bestuursorgaan het Bibob-instrument toepast, waarom het aanleveren van extra gegevens in sommige gevallen nodig is en (zoals hierboven al is vermeld) wanneer daadwerkelijk een beroep wordt gedaan op het Landelijk Bureau Bibob. De gemeente is zelf verantwoordelijk, wanneer ze er voor kiest om een beleidslijn op te stellen, dat deze opgestelde beleidslijn correct is.

De derde onderzoeksvraag geeft antwoord op de vraag welke activiteiten gemeenten verrichten op het terrein van vergunningen en overheidsopdrachten (tot aanbesteding). De beleidsterreinen in de vastgoedsector waarvoor vergunningaanvragen bij de gemeente binnenkomen zijn onder andere de horecavergunning, de bouwvergunning en de vergunning voor seksinrichtingen. Een overheidsopdracht is een opdracht die wordt verstrekt op basis van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen enerzijds een aannemer, leverancier of dienstverlener en anderzijds een aanbestedende dienst. Het Bureau Bibob heeft een (niet-uitputtende) lijst opgesteld van opdrachten bij aanbestedingen. Voor de sector 'bouw' is deze lijst opgenomen in bijlage II.

(Mede) uit de gehouden interviews komt naar voren dat opgestelde beleidslijnen bijdragen aan de (juridische) organisatie van de activiteiten. Ook het aanstellen van een Bibob-coördinator draagt bij aan een goede organisatie van de activiteiten. Het belang van een Bibob-coördinator komt naar voren uit de afgenomen interviews en wordt ook benadrukt door het Bureau Bibob. Door het aanstellen van een dergelijke coördinator kan de continuïteit beter worden gewaarborgd.

Wanneer de gemeente kiest voor een invoering van de Wet Bibob moet ze rekening houden met burgers die zienswijzen indienen en moet ze ook rekening houden met eventueel af te handelen bezwaar- en beroepszaken die voortvloeien uit de toepassing van de Wet Bibob. Hiervoor moet ze voldoende capaciteit hebben.

Ter beantwoording van de vierde onderzoeksvraag zijn de voorhanden zijnde voorbeelden van beleidsregelgeving, die van toepassing zijn op de activiteiten die in hoofdstuk vier beschreven zijn, uiteengezet. Het Bureau Bibob heeft handleidingen ontwikkeld en beschikbaar gesteld die bestuursorganen kunnen gebruiken om zodoende hun eigen beleid ten aanzien van vergunningen, subsidies en aanbestedingen vorm te geven. Dit is dan ook de hoofdoorzaak dat de door gemeenten opgestelde beleidslijnen veel overeenkomsten vertonen. In dit hoofdstuk worden verder de eerste impressies van die voorbeelden van beleidsregelgeving met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid behandeld. Zoals hierboven al is geconcludeerd voldoen niet alle opgestelde beleidsregels in de praktijk aan de kenmerken van een goede beleidsregel. De motivering en de belangenafweging tonen vaak gebreken, waardoor beleidsregels in bestuursrechtelijke zin minder bruikbaar zijn voor de gemeentelijke beschikkingsverlening. In dat geval kunnen bestuursorganen niet volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels ter motivering van concrete beschikkingen.

De laatste onderzoeksvraag gaat in op de mogelijkheid om een beoordelingskader te schetsen voor beantwoording van de vraag of beleidslijnen functioneel zijn voor de activiteiten uit de derde onderzoeksvraag. Ook wordt ingegaan op de manier hoe de beleidslijnen zo optimaal mogelijk kunnen worden gemodelleerd en geïmplementeerd. In de eerste paragraaf zijn enkele voorbeelden van beleidslijnen uitvoerig geanalyseerd en beschreven. Hierbij komen vooral de tekortkomingen van de ontwikkelde beleidslijnen aan het licht. De meest voorkomende gemaakte fout is dat gemeenten te veel overbodige (en onzinnige) informatie opnemen in de beleidsregel. De door mij onderzochte beleidslijnen hebben te weinig het karakter van een echte rechtsregel. Verder is de noodzaak van het invoeren van een beleidslijn behandeld. Hieruit vloeit voort dat een beleidslijn bij kan dragen aan het voeren van een consistent beleid en aan de juridische houdbaarheid van de toepassing van de Wet Bibob. Ook kan van het uitvaardigen van een beleidslijn een preventieve werking uitgaan. Naast deze overwegingen zijn ook de praktische argumenten voor het implementeren van een beleidslijn aan het licht gekomen.

In de derde paragraaf is uiteengezet dat het mijns inziens mogelijk is een helder beoordelingskader te schetsen voor het beantwoorden van de vraag of beleidsregels wel of niet functioneel zijn. Daarbij zijn de vier maatstaven – rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, draagvlak - waaraan een goede beleidsregel moet voldoen, uitgebreid behandeld. Voor de beoordeling van de functionaliteit van de beleidsregel is een schema afgebeeld met kenmerken c.q. eisen waaraan een goede beleidsregel moet voldoen.

In het overige deel van het hoofdstuk is de modellering en implementatie van de beleidsregels behandeld. Doordat veel gemeenten de opgestelde handleidingen van het Bureau Bibob gebruiken bij het opstellen van hun eigen beleidsregel, zien we veel gelijksoortige beleidsregels. Hierin schuilt het risico dat gemeenten (delen van) beleidsregels blindelings kopiëren en geen onderzoek doen naar de rechtmatigheid van de beleidsregels en in hoeverre de beleidsregels binnen de eigen gemeente toepasbaar zijn. Bij de implementatie van de beleidsregel is de communicatie essentieel. Een goede en uitvoerige communicatie, zowel intern als extern, draagt namelijk bij aan het creëren van draagvlak.

Aan de hand van deze vijf onderzoeksvragen kan een antwoord worden gegeven op de centrale vraag, die hierboven is beschreven. Uit de door mij gehouden interviews en het uitgevoerde literatuuronderzoek blijkt dat beleidsregelgeving op gemeentelijk niveau beslist bij kan dragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob op het gebied van het weigeren en intrekken van vergunningen en het wel of niet gunnen van overheidsopdrachten in de vastgoedsector. Echter blijkt de toegevoegde waarde in de praktijk momenteel (zeer) gering. Dit is vooral het gevolg van het opstellen van ‘slechte’ beleidsregels die onder andere te onduidelijk zijn, te veel onnodige informatie bevatten en te weinig de juridische consequenties van het beleid inzichtelijk maken. In de volgende paragraaf zal ik enkele aanbevelingen doen, die de bijdrage van beleidsregelgeving aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob kunnen doen stijgen.

7.2 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de conclusie doe ik in deze paragraaf een aantal aanbevelingen die de bijdrage van beleidsregelgeving mijns inziens zeker kunnen doen stijgen. Hierbij ga ik niet wederom uitgebreid in op de diverse redenen die ten grondslag liggen aan mijn aanbevelingen. Deze zijn reeds uitgebreid behandeld in de vorige paragraaf. Deze aanbevelingen zijn van toepassing op de gemeenten die de keuze hebben gemaakt de Wet Bibob in te voeren. Wanneer een bestuursorgaan kiest voor een invoering van de Wet Bibob, dient ze de nodige maatregelen te treffen om het proces effectief, efficiënt en zorgvuldig te laten verlopen.

Ø Gemeenten moeten Bibob-beleid opstellen en invoeren aangezien het bijdraagt aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob

De gemeenten zijn vrij in de keuze wel of geen gebruik te maken van de Wet Bibob. De Wet Bibob kan rechtstreeks, zonder dat Bibob-beleid is vastgesteld, worden toegepast. Wanneer een gemeente echter besluit om de Wet Bibob toe te passen, is het haar aan te raden ook beleidsregelgeving op te stellen en in te voeren. In dat geval staat de motivering van besluiten niet op zichzelf. Een beleidslijn, mits het bestuurlijke en beleidsmatige aspect daarin goed is verankerd, weegt mee in het kader van een belangenafweging die bij de toepassing van discretionaire bevoegdheden altijd aan de orde is.

Ø Beleid moet worden neergelegd in concrete en expliciet als zodanig aangeduide beleidsregels

Beleidsregels kunnen wel degelijk bijdragen aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob. De opgestelde beleidslijnen moeten dan echter wel in de vorm van herkenbare beleidsregels worden opgesteld. Dit is uit het oogpunt van kenbaarheid en rechtszekerheid voor zowel de burgers, als de medewerkers noodzakelijk.

Ø Beleidsregels moeten voldoen aan de eisen van rechtmatigheid

Hierbij is het van belang dat het bestuur bevoegd is en dat de voorliggende feiten zijn onderzocht. De genomen beslissing van het bestuursorgaan moet voldoen aan de eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en evenredigheid. Ook moet de beleidsregel een essentiële bijdrage leveren aan de motivering en aan het voorkomen van willekeur (zie schema paragraaf 6.3).

Ø Beleidsregels moeten voldoen aan de eisen van doeltreffendheid

De beoogde doelen en effecten van de beleidsregel moeten ook daadwerkelijk worden behaald. De beleidsregel moet zorgen voor helderheid bij de burgers en bij de medewerkers. Verder moeten de bestuurstaken concreet en duidelijk worden geformuleerd (zie schema paragraaf 6.3).

Ø Beleidsregels moeten voldoen aan de eisen van doelmatigheid

Voor de doelmatigheid is het belangrijk dat de gerealiseerde baten de gemaakte kosten overtreffen en dat de uitkomsten bevredigend zijn. Verder dient een gemeente er zorg voor te dragen dat de beleidsregel bijdraagt aan het feit dat prestaties worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen en dat het formuleren van de beleidsregel zelf niet te veel investeringen heeft gevegd (zie schema paragraaf 6.3).

Ø Gemeenten moeten draagvlak creëren voor de opgestelde beleidsregel

Door het creëren van draagvlak kan weerstand van de burgers en medewerkers worden verkleind of zelfs worden vermeden. Het is van belang dat het bestuur vóór de invoering van de beleidsregel goedkeuring en ondersteuning heeft verworven. Burgers en medewerkers moeten daarom voldoende en tijdig worden geïnformeerd over het voornemen van het invoeren van de beleidsregel (zie schema paragraaf 6.3).

Ø Gemeenten moeten voorhanden zijnde beleidsregels niet blindelings kopiëren

Veel gemeenten maken bij het opstellen van een beleidsregel gebruik van de handleidingen van het Landelijk Bureau Bibob of van reeds ontwikkelde beleidsregels van andere gemeenten. Hierin schuilt het risico dat gemeenten (delen van) beleidsregels blindelings kopiëren, terwijl de beleidsregels niet rechtmatig zijn en binnen de eigen gemeente niet bijdragen aan de evenredigheid van de belangenafweging. De bestuursorganen moeten waken voor het feit dat deze beleidsregels niet toepasbaar zijn in hun eigen gemeente.

Ø In de beleidsregels moet geen overbodige (en onzinnige) informatie worden opgenomen

Een beleidsregel kan (en moet) mijns inziens kort en krachtig zijn. Een algemene inleiding over het ontstaan van de Wet Bibob, de reikwijdte van de wet en het onderzoek uitgevoerd door het Landelijk Bureau Bibob zijn voorbeelden van zaken die niet in een beleidsregel moeten worden opgenomen.

Ø Gemeenten moeten voldoende aandacht besteden aan de implementatie en communicatie van de beleidsregel

Wanneer de gemeente kiest voor de invoering van een beleidsregel dient ze aandacht te besteden aan de interne en externe implementatie en communicatie ervan. Het is de gemeenten aan te raden een Bibob-coördinator (of projectgroep) in dienst te nemen, die zich hiermee bezig kan houden.

7.3 Tot slot

Uit dit rapport blijkt dat de invoering van de Wet Bibob gepaard gaat, in ieder geval zou moeten gaan, met een aantal te treffen maatregelen. (Al) deze te treffen maatregelen kunnen voor gemeenten aanleiding zijn om niet over te gaan tot invoering van de Wet Bibob. De oorzaak moet men dan voornamelijk zoeken in de financiële consequenties die verbonden zijn aan de invoering. Een andere reden om niet over te gaan tot invoering van de Wet Bibob kan zijn dat gemeenten menen dat de problematiek van georganiseerde criminaliteit in hun gemeente niet speelt, of dat criminaliteit direct herkend zal worden bij vergunningaanvragen. Het wel of niet invoeren van de Wet Bibob staat uiteraard ook in verband met de alternatieven die de gemeente op dat moment voor handen heeft.

Dit rapport gaat bewust nagenoeg alleen in op de toegevoegde waarde van beleidsregelgeving aan een rechtmatige en doelmatige toepassing van de Wet Bibob. Vandaar dat de hierboven vermelde oorzaken voor de gemeenten om niet over te gaan tot een invoering van de Wet Bibob, niet uitgebreider zijn behandeld.

7.4 Verslag en reflectie van de werkzaamheden

In deze laatste paragraaf wordt een verslag gedaan van de uitgevoerde werkzaamheden die zijn verricht in de eerste fase. In het tweede deel van deze paragraaf wordt er een reflectie gegeven op de relevante methodologische aandachtspunten.

7.4.1 Verslag werkzaamheden 1^e fase

Tijdens de eerste fase ben ik de eerste weken voornamelijk bezig geweest met het bedenken van een goede probleemstelling en de daar bijbehorende onderzoeksvragen. Natuurlijk heb ik me in die eerste weken al wel ingelezen in het onderwerp, maar in het begin is dit vooral oppervlakkig geweest. Nadat de onderzoeksvragen mijn begeleiders en mezelf tevreden stemden ben ik doelgericht op zoek gegaan naar literatuur omtrent het onderwerp. Het hierbij uitgevoerde literatuuronderzoek is opgenomen in hoofdstuk één van dit document. In dit hoofdstuk wordt de geraadpleegde theorie behandeld, zoals het proefschrift van Tollenaar en de Preadviezen van de Jonge VAR. Verder heb ik een (voorlopige) lijst met contactpersonen van diverse gemeenten opgesteld die ik wil benaderen om zodoende meer informatie in te winnen die mij (deels) kan helpen bij de beantwoording van vraag vier en vijf.

Verder ben ik, aan de hand van de theorie, al bezig geweest met de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vraag één is, evenals vraag twee, redelijk compleet beantwoord. Met de beantwoording van onderzoeksvraag drie en vier ben ik begonnen. Met de beantwoording van vraag vijf zal ik in de tweede fase een begin maken. Andere taken waarmee ik me bezig heb gehouden is het leggen van contacten bij enkele gemeenten.

7.4.2 Verslag werkzaamheden 2^e fase

In de tweede fase ben ik begonnen met het leggen van contacten bij de verschillende gemeenten. In een onderzoeksrapport van Berenschot naar de mogelijkheden om de Wet Bibob naar nieuwe branches uit te breiden staat een lijst met de ‘Bibob-specialisten’ van elke gemeente.¹⁰² Aan de hand van deze lijst ben ik de contactpersonen telefonisch gaan benaderen.

Na dit gedaan te hebben, ben ik bezig gegaan met de beantwoording van de derde onderzoeksvraag. Hiermee had ik, zoals hierboven reeds is vermeld, al een begin gemaakt. Na ruim een week, toen de derde onderzoeksvraag zo goed als beantwoord was, kreeg ik de eerste reacties van de verstuurde interviews. Met deze interviews ben ik vervolgens aan de slag gegaan om de vierde en vijfde onderzoeksvraag te beantwoorden. De beantwoording van deze twee vragen heeft veel tijd in beslag genomen. Na de vijf onderzoeksvragen te hebben beantwoord, ben ik begonnen met het schrijven van de conclusie en de bijbehorende aanbevelingen. In dit hoofdstuk heb ik antwoord gegeven op de probleemstelling c.q. centrale onderzoeksvraag. Vervolgens ben ik over gegaan op het schrijven van de samenvatting, voorwoord en inleiding. Voordat ik de laatste spreekwoordelijke puntjes op de i heb gezet (qua opmaak, literatuurlijst, lijst van jurisprudentie etc.) heb ik de hele scriptie nog een keer zelf doorgelezen en door laten lezen. (Uiteraard) heb ik dit gedurende de tweede fase ook al meerdere malen gedaan.

7.4.3 Methodologische reflectie

In hoofdstuk één is beschreven dat ik aan de hand van dit onderzoek gemeenten en andere belanghebbenden c.q. geïnteresseerden wil adviseren en (eventueel) een oplossing wil aandragen. Hieronder ga ik in op de relevante methodologische aandachtspunten. Hierbij worden respectievelijk de onderzoeksvragen, de rol van de onderzoeker en de voor- en nadelen van de gekozen aanpak behandeld.

De onderzoeksvragen

Door de vijf opgestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, kan mijns inziens het juiste antwoord worden gevonden op de centrale onderzoeksvraag. De vragen sluiten goed aan op de centrale vraag. De vijf vragen zijn helder en duidelijk geformuleerd en leiden niet tot verwarring. Dit is niet alleen bevorderend voor de beantwoording van de vragen, maar is natuurlijk ook een vereiste voor de lezer van de scriptie.

De rol van de onderzoeker

De rol van de onderzoeker is bij het doen van onderzoek cruciaal. Het onderzoek moet verantwoord zijn opgezet, wat betekent dat het systematisch en controleerbaar moet zijn. Tegelijkertijd moeten de resultaten van het gedane onderzoek zo zijn dat de kennis begrijpelijk en toepasbaar is voor de gemeenten en andere belanghebbenden. De onderzoeker heeft tijdens zijn of haar onderzoek te maken met een bepaald spanningsveld van verschillende eisen. Zo moet hij of zij rekening houden met de wereld van de wetenschap, eventueel de wereld van zijn of haar valorisatiepartner en zijn of haar eigen interpretatie. Met de visie van een valorisatiepartner hoef ik geen rekening te houden, vanwege het feit dat ik het onderzoek niet uitvoer in opdracht van een derde. Uiteraard heb ik wel rekening te houden met de eisen die mijn begeleiders vanuit de Universiteit Twente stellen.

¹⁰² De Voogd e.a. 2008, bijlage 2

Tijdens het door mij uitgevoerde onderzoek heb ik geen last gehad van het spanningsveld. Uiteraard merk je dat je met verschillende factoren en actoren rekening moet houden, maar dat is bij het doen van onderzoek logisch. Ook in de tweede fase heb ik geen last ondervonden van het spanningsveld. Ik had er enigszins rekening mee gehouden, vanwege het feit dat ik in deze fase de interviews daadwerkelijk af zou nemen. Wellicht dat dit mede komt doordat ik de interviews per mail heb 'afgenomen'. Wanneer dit face-to-face- zou zijn gebeurd, had ik mogelijksterwijs meer hinder ondervonden van het spanningsveld.

Voor- en nadelen gekozen aanpak

Het doen van een studie op basis van de inhoud van wetenschappelijke literatuur en andere stukken, zodanig dat een specifieke vraagstelling kan worden beantwoord, noemt men literatuuronderzoek. De keuze voor een literatuuronderzoek is de meest voor de hand liggende keuze om, ter beantwoording van de onderzoeksvragen, de juiste informatie te verkrijgen. Een groot voordeel is dat men gemakkelijk via de bibliotheek en het Internet de juiste literatuur en andere documenten kan vergaren. Dit levert zeer veel tijdswinst op. Het nadeel van het Internet als onderzoeksbron is echter wel dat men in sommige situaties vraagtekens kan (en moet) plaatsen wat betreft de betrouwbaarheid van de informatie, de systematische manier van zoeken en de commerciële invloed op de hier te vinden informatie. Vandaar dat ik tijdens mijn literatuuronderzoek zoveel mogelijk getracht heb gebruik te maken van boeken, preadviezen en jurisprudentie en geprobeerd heb niet direct af te gaan op de eerste de beste internetsite die wellicht minder betrouwbare en valide informatie weergeeft.

Zoals in hoofdstuk één al is aangegeven, heb ik de contactpersonen bij de gemeenten en het Bureau Bibob opgebeld. Indien de contactpersonen bereid waren mee te werken aan mijn onderzoek, heb ik ze de keuze gegeven tussen een telefonische en schriftelijke beantwoording van de vragen. Het voordeel van een telefonisch interview in vergelijking met het afnemen van het interview via de mail is dat doorgevraagd kan worden en indien een vraag niet duidelijk is, deze uitgelegd kan worden. Het voordeel van een onderzoek via de mail is dat de respondent zijn of haar eigen tempo kan bepalen.

Van de dertien gemeenten en het Bureau Bibob hebben de gemeenten Dordrecht en Tilburg zich niet bereid gevonden medewerking te verlenen aan het onderzoek. Alle contactpersonen die wel medewerking verleenden gaven de voorkeur aan een schriftelijke beantwoording van de vragen. De reden hiervoor was dat ze op deze manier op een nader te bepalen moment zelf de vragen konden beantwoorden. Momenteel heb ik bijna alle beantwoorde vragenlijsten via de mail ontvangen. Deze zijn opgenomen in bijlage III. De gemeenten waarvan ik tot dusver geen reactie heb gehad, heb ik nogmaals benaderd. Deze hebben mij verzekerd dat de vragenlijsten op korte termijn beantwoord worden geretourneerd.

In het algemeen genomen ben ik tevreden over de kwaliteit van de ingevulde vragenlijsten. Veel gemeenten hebben voldoende tijd uitgetrokken om de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Zodoende kan ik dan ook stellen dat mijn onderzoek door middel van het afnemen van interviews zeer zeker is gelukt en een welkome bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van dit rapport.

Literatuurlijst

B

Barendrecht 1992

J.M. Barendrecht, *Recht als model van rechtvaardigheid. Beschouwingen over vage en scherpe normen, over binding aan het recht en over rechtsvorming*, (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer, 1992.

Van den Berg e.a. 2009

A.E.M. van den Berg, A. Tollenaar en R.W. Veldhuis, *Beoordelen van integriteit met de Wet Bibob; Preadviezen Jonge VAR 2009*, Boom Juridische uitgevers, 2009.

Berkhout 2002

T. M. Berkhout, *Fiscaal afschrijven op vastgoed*, Deventer: Kluwer 2002.

Boukema e.a. 2001

Commissie Evaluatie Algemene wet bestuursrecht II, P.J. Boukema ", e.a.", *Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 1997-2001*, Den Haag, 2001.

C

Coolsma e.a. 1995

J.C Coolsma, K.F. Schuiling, *De kleine scriptiegids. Stappenplan met schrijftips voor juristen en bestuurswetenschappers*, Coutinho, 1995.

D

Damen e.a. 2005

L.J.A. Damen e.a., *Bestuursrecht 1. Systeem, bevoegdheid, bevoegdheidsuitoefening, handhaving*, Den Haag: BJu 2005.

F

WODC 2007

H. Ferwerda, R. Staring, E. de Vries Robbé & J. van de Bunt, *Malafide activiteiten in de vastgoedsector: een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*, WODC, Ministerie van Justitie, Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Erasmus Universiteit Rotterdam, 2007.

I

Italianer 2008

A. Italianer, 'Doorgaan tot en met de laatste euro, BOOM's Bert Vermeire traceert crimineel vermogen', *Opportuun* 2008, p. 14-15.

J

Joosten e.a. 2008

F. Joosten, F. Rovers en G. Urff, *Handboek Bibob*, Berghauser Pont, 2008.

M

Marseille 2003

A.T. Marseille, *Procederen bij de bestuursrechter*, Deventer: Kluwer, 2003.

Mintzberg 1993

H. Mintzberg 1993, *Structure in fives. Designing effective organizations*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall 1993.

P**Perelman e.a. 1992**

Ch. Perelman, *Recht en logica*, in: A. Soeteman en P.W. Brouwer, *Logica en recht*, Zwolle: Tjeenk Willink, 1992.

S**Scheltema 1996**

M. Scheltema, 'Van rechtsbescherming naar een volwaardig bestuursrecht', *NJB* 1996, (33).

Schuurmans 2005

Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht*, (diss. Amsterdam VU), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2005.

T**Tollenaar 2008**

A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels: de toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening*, Boom Juridische uitgevers, 2008.

Tollenaar 2006

A. Tollenaar, 'Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing aan beleid en beleidsregels', *JBplus* 2006 (4), p. 175-187.

V**Valenteijn e.a. 2001**

J.E. Valenteijn, H.E. Bröring, *Algemeen Bestuursrecht 2001: beleidsregels*, Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2001.

De Voogd e.a. 2007

M.C. de Voogd, F. Doornbos, L.C.L. Huntjens (2007). *Evaluatie Wet Bibob; eenmeting*. Den Haag: WODC / Berenschot Public Management en Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 109, nr. 1.

De Voogd e.a. 2008

M.C. de Voogd, L.C.L. Huntjes, P Kreijen (2008). *Uitbreiding van de Wet Bibob; Onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden*.

W**Van Wijk e.a. 2008**

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier Juridisch, 2008.

Lijst van aangehaalde jurisprudentie

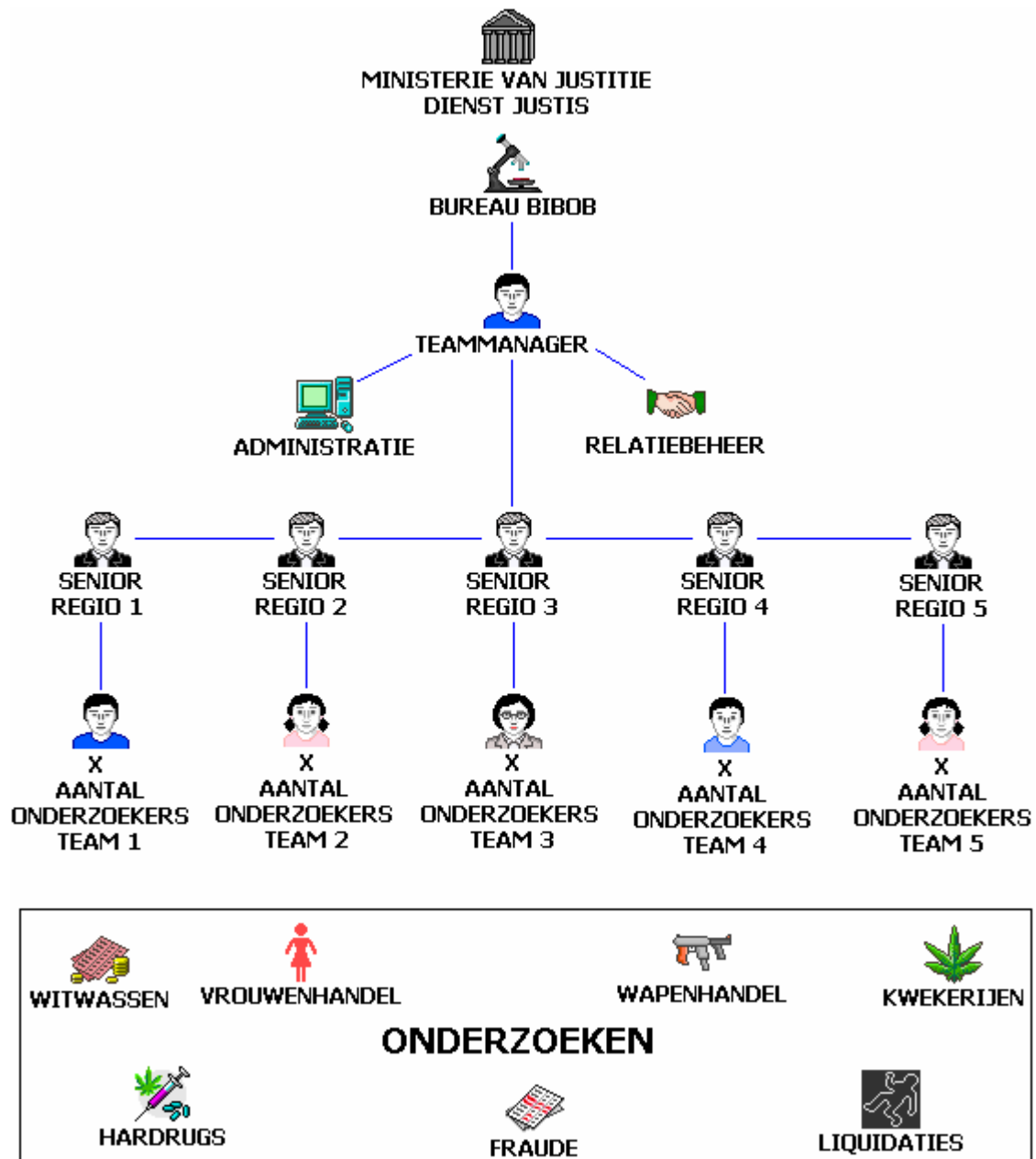
(verwezen wordt naar de paragraafnummers)

HR 23 mei 2003, NJ 2003, 495.	2.2.1
Vz. Rb. Maastricht 27 maart 2006, <i>LJN</i> AV7143.	3.2
Rb. Alkmaar 12 november 2009, <i>LJN</i> BK2970.	3.3
ABRvS 30 september 2009, <i>LJN</i> BJ8931.	4.3
ABRvS 8 juli 2009, <i>JB</i> 2009, 183.	4.3
Rb. Amsterdam 21 februari 2000, <i>JB</i> 2000, 129 (m nt. Heldeweg).	6.3
ABRvS 22 juni 2005, <i>AB</i> 2005, 330 (m nt. Tollenaar).	6.3

Lijst van afkortingen

AMvB	-	Algemene Maatregel van Bestuur
APV	-	Algemene Plaatselijke Verordening
Awb	-	Algemene wet bestuursrecht
BOOM	-	Bureau Ontnemingen Openbaar Ministerie
BTW	-	Belasting over de Toegevoegde Waarde
c.q.	-	casu quo
college van B&W	-	college van burgemeester en wethouders
DHW	-	Drank- en Horecawet
e.v.	-	en volgende
fte's	-	fulltime-equivalent
Gw	-	Grondwet
ICT	-	Informatie en Communicatie Technologie
JUSTIS	-	Justitiële Uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening
LBB	-	Landelijk Bureau Bibob
o.i.d.	-	of iets dergelijks
Wet Bibob	-	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar Bestuur
Wet RO	-	Wet op de Rechterlijke Organisatie
WODC	-	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie
Wro	-	Wet ruimtelijke ordening
ZBO	-	zelfstandig bestuursorgaan

Bijlage I – Organogram Landelijk Bureau Bibob



Bijlage II – Enuntiatieve lijst van opdrachten bij aanbestedingen

Sector bouw

De uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van het bouwrijp maken van terreinen

CPV-code Omschrijving

45100000-8 Bouwrijp maken van terreinen
45110000-1 Slopen en ontmantelen van gebouwen, en grondverzet
45111000-8 Sloopwerkzaamheden, bouwrijp maken en ruimen van bouwterreinen
45111100-9 Sloopwerkzaamheden
45111200-0 Bouwrijp maken en ruimen van bouwterreinen
45111210-3 Steenvrij maken door middel van explosieven en dergelijke
45111211-0 Explosiewerkzaamheden
45111212-7 Steenvrij maken
45111213-4 Ruimen van bouwterreinen
45111214-1 Ruimen door explosie
45111220-6 Verwijderen van begroeiing op bouwterreinen
45111230-9 Grondstabilisatie
45111240-2 Gronddrainage
45111250-5 Uitvoering van bodemonderzoek
45111260-8 Terreinvoorbereiding voor mijnbouw
45111290-7 Voorbereidende werkzaamheden voor leidingen
45111291-4 Inrichten van de bouwplaats
45112000-5 Graafwerkzaamheden en grondverzet
45112100-6 Graven van geulen
45112200-7 Afgraven van grond
45112210-0 Afgraven van teelaarde
45112300-8 Landophoging en -winning
45112310-1 Landophoging
45112320-4 Landwinning
45112330-7 Ruimen van bouwterrein
45112340-0 Bodemsanering
45112350-3 Ontginnen van braakliggende grond
45112400-9 Graafwerkzaamheden
45112410-2 Graven van grafkuilen
45112420-5 Uitgraven van kelders
45112440-1 Aanleggen van terrassen op berghellingen
45112441-8 Aanleggen van terrassen
45112500-0 Grondverzet
45112600-1 Uitgraven en opvullen
45112700-2 Werkzaamheden voor landschapsarchitectuur
45113000-2 Werken op bouwterrein
45120000-4 Proefboren
45121000-1 Proefboren
45122000-8 Proefboren

De uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van het bouwen van gebouwen

45200000-9 Volledige of gedeeltelijke bouw- en civieltechnische werkzaamheden
45210000-2 Bouwen van gebouwen
45211000-9 Bouwwerkzaamheden voor meergezins- en eengezinswoningen
45211100-0 Werkzaamheden voor huizenbouw
45211200-1 Aangepaste woningen
45211300-2 Woonhuizen
45211310-5 Badkamers
45211320-8 Portieken
45211340-4 Meergezinshuizen
45211341-1 Flats
45211350-7 Multifunctionele gebouwen
45211360-0 Stadsontwikkeling
45212000-6 Gebouwen voor vrijetijdsbesteding, sport, cultuur, logies en restaurant
45212100-7 Bouwen van vrijetijdsvoorzieningen
45212110-0 Vrijetijdscentrum
45212120-3 Themapark
45212130-6 Pretpark
45212140-9 Recreatiefaciliteiten
45212150-2 Bioscoop
45212160-5 Casino
45212170-8 Gebouw voor ontspanningsdoeleinden
45212171-5 Ontspanningscentrum
45212172-2 Recreatiecentrum
45212180-1 Kaartverkooppunten
45212190-4 Aanbrengen van zonwering
45212200-8 Bouwen van sportfaciliteiten
45212210-1 Enkelvoudige sportfaciliteiten
45212211-8 IJsbaan
45212212-5 Bouwwerkzaamheden voor zwembad
45212220-4 Multifunctionele sportfaciliteiten
45212221-1 Bouwwerkzaamheden voor installaties voor sportterrein
45212222-8 Gymzaal
45212223-5 Wintersportvoorzieningen
45212224-2 Stadion
45212225-9 Sporthal
45212290-5 Reparatie en onderhoud van sportfaciliteiten
45212300-9 Bouwen van gebouwen voor kunst en cultuur
45212310-2 Gebouwen voortentoonstellingen
45212311-9 Kunstgalerij
45212312-6 Tentoonstellingscentrum
45212313-3 Museum
45212320-5 Gebouwen voor beeldende en uitvoerende kunst
45212321-2 Aula
45212322-9 Schouwburg
45212330-8 Bibliotheek

45212331-5 Mediatheek
45212340-1 Conferentiezaal
45212350-4 Gebouwen met bijzondere historische of architectonische waarde
45212351-1 Prehistorisch monument
45212352-8 Industrieel monument
45212353-5 Paleis
45212354-2 Kasteel
45212360-7 Gebouwen voor religieuze doeleinden
45212361-4 Kerk
45212400-0 Accommodatie- en restaurantgebouwen
45212410-3 Bouwen van gebouwen met logiesaccommodatie
45212411-0 Hotel
45212412-7 Tehuis
45212413-4 Accommodatie voor kort verblijf
45212420-6 Bouwen van restaurants en dergelijke
45212421-3 Restaurant
45212422-0 Kantine
45212423-7 Cafeteria
45213000-3 Gebouwen met een commerciële functie, pakhuizen en industriële gebouwen, en gebouwen in verband met transport
45213100-4 Bouwen van gebouwen voor commerciële doeleinden
45213110-7 Winkelgebouwen
45213111-4 Winkelcentrum
45213112-1 Winkelunits
45213120-0 Postkantoor
45213130-3 Bank
45213140-6 Markt
45213141-3 Overdekte markt
45213142-0 Openluchtmarkt
45213150-9 Kantoorgebouw
45213200-5 Bouwen van opslagplaatsen en fabrieken
45213210-8 Installaties voor koelruimten
45213220-1 Bouwen van opslagloodsen
45213221-8 Magazijnen
45213230-4 Slachthuis
45213240-7 Landbouwgebouwen
45213241-4 Schuur
45213242-1 Koestallen
45213250-0 Bouwen van industriegebouwen
45213251-7 Industrie-units
45213252-4 Werkplaatsen
45213300-6 Gebouwen in verband met vervoersdiensten
45213310-9 Gebouwen in verband met vervoer over de weg
45213311-6 Busstation
45213312-3 Parkeergarage
45213313-0 Gebouw voor wegrestaurant met benzinstation

45213314-7 Busremise
 45213320-2 Gebouwen in verband met vervoer per spoor
 45213321-9 Station
 45213322-6 Kopstation
 45213330-5 Gebouwen in verband met vervoer per vliegtuig
 45213331-2 Luchthavengebouwen
 45213332-9 Luchtverkeerstoren
 45213340-8 Gebouwen in verband met vervoer over water
 45213341-5 Veerbootterminalgebouw
 45213342-2 Ro-ro-terminal
 45213350-1 Gebouwen in verband met verschillende middelen van transport
 45213351-8 Onderhoudshangars
 45213352-5 Dienstopslagplaats
 45214000-0 Gebouwen voor onderwijs en onderzoek
 45214100-1 Kleuterschoolgebouwen
 45214200-2 Schoolgebouwen
 45214210-5 Schoolgebouwen voor basisonderwijs
 45214220-8 Schoolgebouw voor middelbaar onderwijs
 45214230-1 School voor buitengewoon onderwijs
 45214300-3 Bouwwerkzaamheden voor school voor hoger onderwijs
 45214310-6 School voor beroepsonderwijs
 45214320-9 Hogere technische school
 45214400-4 Bouwwerkzaamheden voor universiteit
 45214410-7 Technische hogeschool
 45214420-0 Auditorium
 45214430-3 Talenpracticum
 45214500-5 Gebouwen voor voortgezet onderwijs
 45214600-6 Gebouwen voor wetenschappelijk onderzoek
 45214610-9 Laboratoriumgebouw
 45214620-2 Onderzoek- en testinstallaties
 45214630-5 Wetenschappelijke installaties
 45214640-8 Weerstations
 45214700-7 Studentenhuisen
 45214800-8 Gebouw voor opleidingsvoorzieningen
 45215000-7 Gebouwen in verband met gezondheidszorg en sociale dienstverlening,
 crematorium en openbare toiletten
 45215100-8 Gebouwen voor de gezondheidszorg
 45215110-1 Kuurgebouw
 45215120-4 Gebouw voor bijzondere medische doeleinden
 45215130-7 Kliniek
 45215140-0 Ziekenhuisinstallaties
 45215141-7 Operatiekamer
 45215142-4 Afdeling intensive care
 45215143-1 Onderzoekkamer voor diagnostische doeleinden
 45215144-8 Kamers voor niet-diagnostische screening
 45215145-5 Fluoroscopiekamer

45215146-2 Pathologiekamer
45215147-9 Forensische kamer
45215148-6 Catheterkamer
45215200-9 Gebouwen voor sociale dienstverlening
45215210-2 Bouwen van tehuizen
45215211-9 Bejaardentehuis
45215212-6 Bejaardenhuis
45215213-3 Verpleegtehuis
45215214-0 Verzorgingstehuizen
45215215-7 Kindertehuis
45215220-5 Gebouwen voor sociale zorg, met uitzondering van tehuizen
45215221-2 Dagverblijf
45215222-9 Bestuurscentrum
45215300-0 Crematorium
45215400-1 Werkzaamheden voor begraafplaats
45215500-2 Openbare toiletten
45215510-5 Reparatie en onderhoud van openbare toiletten
45216000-4 Gebouwen voor rechts- of ordehandhaving of noodhulpdiensten, en
militaire gebouwen
45216100-5 Gebouwen voor diensten belast met de rechts- of ordehandhaving of voor
hulpdiensten
45216110-8 Gebouwen voor rechts- of ordehandhaving
45216111-5 Politiebureau
45216112-2 Gerechtsgebouw
45216113-9 Gevangenis
45216114-6 Gebouwen voor parlements- en openbare vergaderingen
45216120-1 Gebouwen voor noodhulpdiensten
45216121-8 Brandweerkazerne
45216122-5 Gebouwen voor ambulancediensten
45216123-2 Gebouw voor bergreddingsdiensten
45216124-9 Reddingsbootstation
45216125-6 Gebouw voor hulpdiensten
45216126-3 Gebouw voor de kustwacht
45216127-0 Station voor reddingsdienst
45216128-7 Vuurtoren
45216200-6 Bouwen van militaire gebouwen en installaties
45216210-9 Messroom
45216220-2 Militaire bunker
45216230-5 Militaire schuilplaats
45216240-8 Kazernes
45220000-5 Civieltechnische en bouwwerkzaamheden
45221000-2 Bouwen van bruggen en tunnels, schachten en ondergrondse doorgangen
45221100-3 Bruggenbouwwerkzaamheden
45221110-6 Brug
45221111-3 Wegbrug
45221112-0 Spoorbrug

45221113-7 Voetgangersbrug
45221114-4 IJzeren brug
45221115-1 Stalen brug
45221116-8 Onderdoorvoering
45221117-5 Weegbrug
45221118-2 Pijpleidingbrug
45221119-9 Renovatie van brug
45221120-9 Viaduct
45221121-6 Wegviaduct
45221122-3 Spoorwegviaduct
45221200-4 Bouwen van tunnels, schachten en ondergrondse doorgangen
45221210-7 Geheel of gedeeltelijk overdekte graafwerkzaamheden
45221211-4 Onderdoorgang
45221212-1 Ondergrondse doorgang
45221213-8 Graafwerkzaamheden voor geheel of gedeeltelijk overdekte spoorweg
45221214-5 Graafwerkzaamheden voor geheel of gedeeltelijk overdekte weg
45221220-0 Duikers
45221230-3 Schachten
45221240-6 Bouwen van tunnels
45221241-3 Wegtunnel
45221242-0 Spoorwegtunnel
45221243-7 Voetgangerstunnel
45221244-4 Kanaaltunnel
45221245-1 Riviertunnel
45221246-8 Zeetunnel
45221247-5 Tunnelbouwwerkzaamheden
45221248-2 Tunnelbekleding
45221250-9 Ondergrondse werkzaamheden, met uitzondering van tunnels, schachten en onderdoorgangen
45222000-9 Civieltechnische werkzaamheden, met uitzondering van bruggen, tunnels, schachten en ondergrondse doorgangen
45222100-0 Afvalverwerkingsinstallatie
45222110-3 Stortplaats
45222200-1 Militaire bouwwerkzaamheden
45222210-4 Geniewerkzaamheden
45223000-6 Installaties
45223100-7 Monteren van metalen constructies
45223110-0 Installeren van metalen constructies
45223200-8 Structuurbouw
45223210-1 Constructiestaalbouw
45223220-4 Ruwbouw
45223300-9 Parkeerterrein
45223310-2 Ondergrondse parkeergarage
45223320-5 P + R-voorziening
45223400-0 Radarstation
45223500-1 Gewapend betonstructuren

45223600-2 Hondenkennel
 45223700-3 Wegrestaurant met benzinestation
 45223710-6 Snelwegrestaurant met benzinestation
 45223720-9 Tankstations
 45223800-4 Monteren en bouwen van prefab-constructies
 45223810-7 Prefab-constructies
 45223820-0 Prefab-eenheden en -onderdelen
 45223821-7 Prefab-elementen
 45223822-4 Prefab-componenten
 45230000-8 Aanleggen van pijpleidingen, communicatielijnen en stroomleidingen, autowegen, wegen, vliegvelden en spoorlijnen; verhardingen
 45231000-5 Aanleg van pijpleidingen, communicatielijnen en elektriciteitsleidingen
 45231100-6 Algemene bouwwerkzaamheden voor pijpleidingen
 45231110-9 Leggen van buizen
 45231111-6 Opheffen en herleggen van pijpleiding
 45231112-3 Aanleggen van buisleidingen
 45231113-0 Herleggen van pijpleidingen
 45231200-7 Bouwen van olie- en gaspijpleidingen
 45231210-0 Oliepijpleiding
 45231220-3 Gaspijpleiding
 45231221-0 Hoofdgasleiding
 45231222-7 Werkzaamheden aan gasreservoirs
 45231223-4 Aanvullende werkzaamheden voor gasdistributie
 45231300-8 Bouwen van pijpleidingen voorwater en afvalwater
 45231400-9 Bouwwerkzaamheden voor hoogspanningsleidingen
 45231500-0 Werkzaamheden voor persluchtleidingen
 45231510-3 Werkzaamheden voor pneumatisch circuit van postbezorging
 45231600-1 Bouwwerkzaamheden voor communicatielijnen
 45232000-2 Aanvullende werkzaamheden voor pijpleidingen en kabels
 45232100-3 Aanvullende werkzaamheden voor waterpijpleidingen
 45232120-9 Irrigatiewerken
 45232121-6 Irrigatieleidingen
 45232130-2 Leidingen voor de afvoer van overtollig regenwater
 45232140-5 Hoofdleidingen voor stadsverwarming
 45232141-2 Aanleg van verwarming
 45232142-9 Warmteoverdrachtstation
 45232150-8 Werkzaamheden in verband met waterleidingen
 45232151-5 Renovatie van hoofdwaterleidingen
 45232152-2 Pompstation
 45232153-9 Watertoren
 45232200-4 Aanvullende werken voor hoogspanningsleidingen
 45232210-7 Aanleg van bovengrondse leidingen
 45232220-0 Onderstation
 45232221-7 Transformatoronderstation
 45232300-5 Aanleg van en aanvullende werkzaamheden voor telefoon- en communicatieleidingen

45232310-8 Bouwwerkzaamheden voor telefoonlijnen
45232311-5 Telefoonlijnen voor praatpalen
45232320-1 Kabelomroeplijnen
45232330-4 Installeren van antennes
45232331-1 Aanvullende werkzaamheden voor omroepwerk
45232332-8 Aanvullende werkzaamheden voor telecommunicatie
45232340-7 Basisstations voor mobiele telefonie
45232400-6 Aanleggen van rioleringsbuizen
45232410-9 Aanleg van riolering
45232411-6 Leidingen voor de afvoer van afvalwater
45232420-2 Rioolwaterzuiveringsinstallatie
45232421-9 Rioolwaterbehandelingsinstallatie
45232422-6 Slibbehandelingsinstallatie
45232423-3 Rioolwaterpompstations
45232424-0 Afvalwaterlozingspunt
45232430-5 Waterbehandelingsinstallaties
45232431-2 Afvalwaterpompstation
45232440-8 Aanleggen van rioleringsbuizen
45232450-1 Bouwwerkzaamheden voor afwatering
45232451-8 Afwaterings- en oppervlaktewerkzaamheden
45232452-5 Afwateringswerkzaamheden
45232453-2 Afvoerbuizen
45232460-4 Sanitaire installaties
45232470-7 Afvaloverslagstation
45233000-9 Aanleg van snelwegen en wegen
45233100-0 Bouwwerkzaamheden voor hoofdwegen en wegen
45233110-3 Aanleggen van snelweg
45233120-6 Wegenbouwwerken
45233121-3 Aanleg van hoofdweg
45233122-0 Ringweg
45233123-7 Secundaire weg
45233124-4 Hoofdweg
45233125-1 Wegkruising
45233126-8 Ongelijkvloerse kruising
45233127-5 T-kruising
45233128-2 Rotonde
45233129-9 Kruispunt
45233130-9 Bouwwerkzaamheden voor hoofdwegen
45233131-6 Bouwwerkzaamheden voor verhoogde hoofdwegen
45233139-3 Onderhoud van hoofdwegen
45233140-2 Wegwerkzaamheden
45233141-9 Wegenonderhoud
45233142-6 Herstellen van wegen
45233144-0 Fly-over
45233150-5 Werkzaamheden voor vermindering van verkeersaanbod
45233160-8 Paden en andere verharde oppervlakken

45233161-5 Voetpad
45233162-2 Fietspad
45233200-1 Diverse oppervlaktewerkzaamheden
45233210-4 Wegdekwerkzaamheden voor hoofdwegen
45233220-7 Wegdekwerkzaamheden voor wegen
45233221-4 Aanbrengen van wegmarkeringen
45233222-1 Bestratingswerkzaamheden
45233223-8 Vernieuwen van rijbaanwegdek
45233224-5 Weg met gescheiden rijbanen
45233225-2 Enkelbaansweg
45233226-9 Toegangsweg
45233227-6 Op- of afrit voor snelweg
45233228-3 Oppervlaktebekleding
45233229-0 Onderhoud van bermen
45233250-6 Aanbrengen van verhardingen, met uitzondering van wegdek
45233251-3 Vernieuwen van wegdek
45233252-0 Wegdekwerkzaamheden voor straten
45233253-7 Wegdekwerkzaamheden voor voetpaden
45233260-9 Voetpaden
45233261-6 Voetgangersbrug
45233262-3 Voetgangerszone
45233270-2 Schilderen van markering op parkeerterrein
45233280-5 Plaatsen van middenbermbeveiliging
45233290-8 Plaatsen van verkeersborden
45233291-5 Plaatsen van verkeerszuiltjes
45233292-2 Installatie van beveiligingsuitrusting
45233293-9 Plaatsen van straatmeubilair
45233294-6 Plaatsen van wegsignalisatie
45233300-2 Funderingswerkzaamheden voor (hoofd)wegen, straten en voetpaden
45233310-5 Funderingswerkzaamheden voor hoofdwegen
45233320-8 Funderingswerkzaamheden voor wegen
45233330-1 Funderingswerkzaamheden voor straten
45233340-4 Funderingswerkzaamheden voor voetpaden
45234000-6 Bouwwerkzaamheden voor spoorwegen en kabeltransportsystemen
45234100-7 Aanleg van spoorweg
45234110-0 Werkzaamheden aan intercityspoorwegen
45234111-7 Stadsspoorweg
45234112-4 Spoorremise
45234113-1 Ontmantelen van sporen
45234114-8 Spoordijk
45234115-5 Werkzaamheden voor spoorseinen
45234116-2 Leggen van sporen
45234120-3 Stadsspoorweg werkzaamheden
45234121-0 Werkzaamheden voor trambaan
45234122-7 Werkzaamheden voor metro
45234123-4 Werkzaamheden voor gedeeltelijk ondergrondse spoorweg

45234124-1 Passagiersvervoer per metro
 45234125-8 Metrostation
 45234126-5 Aanleg van tramlijn
 45234127-2 Tramremise
 45234128-9 Tramperrons
 45234129-6 Aanleg van stadsspoorlijn
 45234200-8 Kabelbaansystemen
 45234210-1 Kabelbaansystemen met cabines
 45234220-4 Skilift
 45234230-7 Stoeltjeslift
 45234240-0 Kabelspoorsysteem
 45234250-3 Kabelbaan
 45235000-3 Bouwwerkzaamheden voor luchthavens, start- en landingsbanen en manoeuvreerplatforms
 45235100-4 Bouwwerkzaamheden voor luchthavens
 45235110-7 Bouwwerkzaamheden voor vliegvelden
 45235111-4 Wegdek voor luchthaven
 45235200-5 Bouwwerkzaamheden voor start- of landingsbanen
 45235210-8 Vernieuwen van wegdek van start- of landingsbaan
 45235300-6 Bouwwerkzaamheden voor manoeuvreerplatforms voor vliegtuigen
 45235310-9 Taxibaan
 45235311-6 Wegdek voortaxibaan
 45235320-2 Bouwwerkzaamheden voor parkeerplatforms voor vliegtuigen
 45236000-0 Aanbrengen van verharding
 45236100-1 Verharding voor diverse sportvoorzieningen
 45236110-4 Verharding voor sportvelden
 45236111-1 Verharding voor golfbaan
 45236112-8 Verharding voor tennisbaan
 45236113-5 Verharding voor renbaan
 45236114-2 Verharding voor atletiekbaan
 45236119-7 Herstellen van sportvelden
 45236200-2 Verharding voor recreatievoorzieningen
 45236210-5 Verharding voor kinderspeelplaats
 45236220-8 Verharding voor dierentuin
 45236230-1 Verharding voor tuinen
 45236250-7 Verharding voor parken
 45236290-9 Herstelwerkzaamheden aan recreatiegebieden
 45236300-3 Verharding voor begraafplaatsen
 45240000-1 Waterbouwwerkzaamheden
 45241000-8 Havenbouwwerkzaamheden
 45241100-9 Kade
 45241200-0 Bouw van offshoreterminals in situ
 45241300-1 Pier
 45241400-2 Dok
 45241500-3 Werf
 45241600-4 Installeren van havenverlichtingsuitrusting

45242000-5 Bouwen van waterrecreatievoorzieningen
45242100-6 Bouwen van watersportvoorzieningen
45242110-9 Bouwen van scheepshelling
45242200-7 Marina
45242210-0 Jachthaven
45243000-2 Kustverdedigingswerken
45243100-3 Klipbeschermingswerken
45243110-6 Klipstabilisatiewerken
45243200-4 Golfbreker
45243300-5 Strandmuur
45243400-6 Werkzaamheden ter voorkoming van strandafslag
45243500-7 Zeeweringen
45243510-0 Aanleg van dijken en kades
45243600-8 Kademuur
45244000-9 Maritieme bouwwerkzaamheden
45244100-0 Haveninstallaties
45246000-3 Werkzaamheden voor rivierdebietregeling en hoogwaterbeheersing
45246100-4 Werkzaamheden voor rivierkanalisatie
45246200-5 Werkzaamheden voor bescherming van rivieroever
45246400-7 Werkzaamheden voor hoogwaterpreventie
45246410-0 Onderhoud van hoogwaterkeringen
45246500-8 Promenade
45246510-1 Strandpromenade
45247000-0 Bouwwerkzaamheden voor dammen, kanalen, irrigatiekanalen en aquaducten
45247100-1 Bouwwerkzaamheden voor waterwegen
45247110-4 Aanleg van kanaal
45247111-1 Irrigatiekanaal
45247112-8 Afwateringskanaal
45247120-7 Waterwegen, met uitzondering van kanalen
45247130-0 Aquaduct
45247200-2 Bouwwerkzaamheden voor dammen en dergelijke vaste installaties
45247210-5 Dam
45247211-2 Damwand
45247212-9 Damverstevigingswerken
45247220-8 Waterkering
45247230-1 Dijk
45247240-4 Vaste stuw
45247270-3 Bouw van waterbekken
45248000-7 Bouwwerkzaamheden voor hydromechanische installaties
45248100-8 Sluizen in kanaal
45248200-9 Droogdokken
45248300-0 Drijvende dokken
45248400-1 Landingssteigers
45248500-2 Beweegbare stuwen
45250000-4 Bouwwerkzaamheden voor krachtcentrale, mijnbouw en industrie, en

voor gebouwen in verband met olie- en gasindustrie
 45251000-1 Bouwwerkzaamheden voor krachtcentrales en verwarmingsinstallaties
 45251100-2 Bouwwerkzaamheden voor krachtcentrale
 45251110-5 Kerncentrale
 45251111-2 Kernreactor
 45251120-8 Waterkrachtcentrale
 45251130-1 Getijdecentrale
 45251140-4 Thermische centrale
 45251141-1 Geothermische centrale
 45251142-8 Houtgestookte elektriciteitscentrale
 45251143-5 Persluchtinstallatie
 45251150-7 Koeltoren
 45251160-0 Werkzaamheden aan windenergie-installaties
 45251200-3 Verwarmingsinstallatie
 45251210-6 Warmtekrachtkoppelingsinstallatie
 45251220-9 Warmtekrachtkoppelingsinstallatie
 45251230-2 Stoomgeneratorinstallatie
 45251240-5 Elektriciteitsproducerende installatie gestookt met stortplaatgas
 45251250-8 Stadsverwarmingsinstallatie
 45252000-8 Bouwwerkzaamheden voor afvalwaterbehandelings-, zuiverings- en
 afvalverbrandingsinstallaties
 45252100-9 Rioolwaterbehandelingsinstallatie
 45252110-2 Mobiele installatie
 45252120-5 Waterbehandelingsinstallatie
 45252121-2 Bezinkingsinstallaties
 45252122-9 Gistingstanks voorafvalwater
 45252123-6 Zeefinstallaties
 45252124-3 Bagger- en pompwerkzaamheden
 45252125-0 Storten van rotsblokken
 45252126-7 Drinkwaterbehandelingsinstallatie
 45252127-4 Afvalwaterbehandelingsinstallatie
 45252130-8 Uitrusting voor rioolwaterzuivering
 45252140-1 Slibontwateringsinstallatie
 45252150-4 Kolenlaadinstallatie
 45252200-0 Uitrusting voor zuiveringsinstallatie
 45252210-3 Waterzuiveringsinstallatie
 45252300-1 Afvalverbrandingsinstallatie
 45253000-5 Bouwwerkzaamheden voor chemische fabriek
 45253100-6 Demineralisatie-installatie
 45253200-7 Ontzwavelingsinstallatie
 45253300-8 Distilleer- en rectificeerinstallatie
 45253310-1 Waterdistilleerinstallaties
 45253320-4 Alcoholdistilleerinstallaties
 45253400-9 Bouwwerkzaamheden voor petrochemische industrie
 45253500-0 Bouwwerkzaamheden aan of voor farmaceutische industrie
 45253600-1 De-ionisatie-installatie

45253700-2 Gistingsinstallatie
45253800-3 Composteerinstallatie
45254000-2 Bouwwerkzaamheden voor mijnbouw en industrie
45254100-3 Bouwwerkzaamheden voor mijnbouw
45254110-6 Mijningang
45254200-4 Bouwwerkzaamheden voor fabriek
45255000-9 Bouwwerkzaamheden voor de olie- en gasindustrie
45255100-0 Productieplatforms
45255110-3 Boorputten
45255120-6 Platformsinstallaties
45255121-3 Topside-installaties
45255200-1 Olieraffinaderij
45255210-4 Olieterminal
45255300-2 Gasterminal
45255400-3 Montagewerkzaamheden
45255410-6 Offshoremontagewerkzaamheden
45255420-9 Onshoremontagewerkzaamheden
45255430-2 Ontmantelen van olieplatforms
45255500-4 Boor- en exploratiewerkzaamheden
45255600-5 Werkzaamheden met spiraalbuis
45255700-6 Kolenvergassingsinstallatie
45255800-7 Gasproductie-installatie
45259000-7 Reparatie en onderhoud van installaties
45259100-8 Reparatie en onderhoud van afvalwaterinstallatie
45259200-9 Reparatie en onderhoud van zuiveringsinstallatie
45259300-0 Reparatie en onderhoud van verwarmingsinstallatie
45259900-6 Upgraden van installaties
45260000-7 Dakdekkers- en andere gespecialiseerde bouwwerkzaamheden
45261000-4 Installatie- en aanverwante werkzaamheden voor dakconstructies en -
bedekking
45261100-5 Dakconstructiewerkzaamheden
45261200-6 Dakbedekking en schilderen van daken
45261210-9 Dakdekkerswerkzaamheden
45261211-6 Leggen van dakpannen
45261212-3 Leidekken
45261213-0 Aanbrengen van metalen dakbedekking
45261214-7 Aanbrengen van bitumineuze dakbedekking
45261220-2 Schilderen van daken en andere bekledingswerkzaamheden
45261221-9 Schilderen van daken
45261222-6 Aanbrengen van cementlagen op daken
45261300-7 Aanbrengen van slabben en goten
45261310-0 Aanbrengen van slabben
45261320-3 Aanbrengen van goten
45261400-8 Bekledingswerkzaamheden
45261410-1 Dakisolatiewerkzaamheden
45261420-4 Waterdicht maken

45261900-3 Reparatie en onderhoud van daken
45261910-6 Reparatie van daken
45261920-9 Onderhoud van daken
45262000-1 Gespecialiseerde bouwwerkzaamheden, met uitzondering van dakdekkerswerkzaamheden
45262100-2 Steigerbouw
45262110-5 Ontmantelen van steigers
45262120-8 Bouwen van steigers
45262200-3 Funderingswerkzaamheden en boren van waterputten
45262210-6 Funderingswerkzaamheden
45262211-3 Heien
45262212-0 Aanbrengen van wandbekleding, beschotting, grondkeringen
45262213-7 Diepwandmethode
45262220-9 Boren van waterputten
45262300-4 Betonwerk
45262310-7 Betonwerk van gewapend beton
45262311-4 Betoncascobouw
45262320-0 Afreiw werken
45262321-7 Afreien van vloeren
45262330-3 Reparatie van betonwerk
45262340-6 Injecteren van mortel
45262350-9 Betonwerk van ongewapend beton
45262360-2 Cementeerwerkzaamheden
45262370-5 Aanbrengen van betonbekleding
45262400-5 Optrekken van staalconstructies
45262410-8 Optrekken van staalconstructies voor gebouwen
45262420-1 Optrekken van staalconstructies voor installaties
45262421-8 Aanleg van offshore-aanmeerplaatsen
45262422-5 Onderwaterboringen
45262423-2 Bouwen van platforms
45262424-9 Fabricage van offshoremodule
45262425-6 Fabricage van jacket
45262426-3 Fabricage van palen
45262500-6 Metselwerk in baksteen en bouwsteen
45262510-9 Steenwerk
45262511-6 Steenhouwen
45262512-3 Behakt steenwerk
45262520-2 Metselwerk in baksteen
45262521-9 Bekledingsmetselwerk
45262522-6 Metselwerk
45262600-7 Diverse gespecialiseerde bouwwerkzaamheden
45262610-0 Fabrieksschoorstenen
45262620-3 Steunmuren
45262630-6 Bouw van ovens
45262640-9 Milieubeschermingswerkzaamheden
45262650-2 Bekledingswerkzaamheden

45262660-5 Verwijderen van asbest
45262700-8 Verbouwingswerkzaamheden
45262800-9 Uitbreidingswerkzaamheden aan gebouwen

De uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van installatiewerkzaamheden in de bouw

45300000-0 Installatiewerkzaamheden in de bouw
45310000-3 Aanleg van elektriciteit
45311000-0 Aanbrengen van elektrische bedrading en fittings
45311100-1 Aanbrengen van elektrische bedrading
45311200-2 Aanbrengen van elektrische fittings
45312000-7 Installeren van alarmsystemen en antennes
45312100-8 Installeren van brandalarmsystemen
45312200-9 Installeren van inbraakalarmsystemen
45312300-0 Installeren van antennes
45312310-3 Installatie van bliksembeveiliging
45312311-0 Installeren van bliksemafleidings
45312320-6 Installeren van televisieantennes
45312330-9 Installeren van radioantennes
45313000-4 Installeren van liften en roltrappen
45313100-5 Installeren van liften
45313200-6 Installeren van roltrappen
45313210-9 Installeren van loopbanden
45314000-1 Installeren van telecommunicatie-uitrusting
45314100-2 Installeren van telefooncentrales
45314120-8 Installeren van schakelborden
45314200-3 Installeren van telefoonlijnen
45314300-4 Aanleg van kabelinfrastructuur
45314310-7 Leggen van kabels
45314320-0 Leggen van computerkabels
45315000-8 Elektrische installatiewerkzaamheden voor verwarming en andere elektrische apparatuur in gebouwen
45315100-9 Elektrotechnische installatiewerken
45315200-0 Turbine-installatie
45315300-1 Elektriciteitsvoorzieningsinstallaties
45315400-2 Hoogspanningsinstallaties
45315500-3 Middenspanningsinstallaties
45315600-4 Laagspanningsinstallaties
45315700-5 Aanleg van schakelstation
45316000-5 Installeren van verlichting en signaleringssystemen
45316100-6 Installeren van buitenverlichting
45316110-9 Installeren van straatverlichtingsuitrusting
45316200-7 Installeren van signalisatie-uitrusting
45316210-0 Installeren van verkeersbewakingsuitrusting
45316211-7 Installeren van verlichte verkeersborden
45316212-4 Installeren van verkeerslichten

45316213-1 Installeren van wegbebakening
45316220-3 Installeren van luchthavenbebakening
45316230-6 Installeren van havenbebakening
45317000-2 Overige elektrische installatiewerkzaamheden
45317100-3 Elektrische installatiewerkzaamheden voor pomputrusting
45317200-4 Elektrische installatiewerkzaamheden voor transformatoren
45317300-5 Elektrische installatiewerkzaamheden voor elektrische distributietoestellen
45317400-6 Elektrische installatiewerkzaamheden voor filteruitrusting
45320000-6 Isolatiewerkzaamheden
45321000-3 Warmte-isolatiewerkzaamheden
45323000-7 Geluidsisolatiewerkzaamheden
45324000-4 Aanbrengen van gipsplaten
45330000-9 Loodgieterswerk
45331000-6 Installeren van verwarming, ventilatie en airconditioning
45331100-7 Installeren van centrale verwarming
45331110-0 Installeren van boilers
45331200-8 Installeren van ventilatie en airconditioning
45331210-1 Installeren van ventilatiesystemen
45331211-8 Installeren van ventilatie-installaties voor buitenopstelling
45331220-4 Installeren van airconditioning
45331221-1 Installeren van gedeeltelijke airconditioning
45331230-7 Installeren van koeluitrusting
45331231-4 Installeren van koel- en vriesuitrusting
45332000-3 Loodgieterswerk en leggen van afvoerbuizen
45332200-5 Loodgieterswerkzaamheden aan waterleidingen
45332300-6 Leggen van afvoerbuizen
45332400-7 Installeren van sanitair
45333000-0 Installeren van gasfittings
45333100-1 Installeren van gasregeluitrusting
45333200-2 Installeren van gasmeters
45340000-2 Plaatsen van hekken en leuningen en beveiligingsuitrusting
45341000-9 Plaatsen van leuningen
45342000-6 Plaatsen van hekwerk
45343000-3 Installeren van brandpreventie-installaties
45343100-4 Aanbrengen van brandwering
45343200-5 Installeren van brandblusinstallaties
45343210-8 Installeren van CO₂-blusinstallaties
45343220-1 Installeren van brandblusapparaten
45343230-4 Installeren van sprinklersystemen
45350000-5 Werktuigbouwkundige installaties
45351000-2 Werktuigbouwkundige installatiewerkzaamheden

De uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van de afwerking van gebouwen

45400000-1 Afwerking van gebouwen
45410000-4 Pleisterwerk
45420000-7 Bouwtimmerwerk en plaatsen van schrijnwerk

45421000-4 Bouwtimmerwerk
 45421100-5 Plaatsen van deuren en ramen en bijbehorende elementen
 45421110-8 Plaatsen van metalen deur- en raamkozijnen
 45421111-5 Plaatsen van metalen deurkozijnen
 45421112-2 Plaatsen van metalen raamkozijnen
 45421113-9 Plaatsen van metalen drempels
 45421114-6 Plaatsen van metalen deuren
 45421115-3 Plaatsen van metalen ramen
 45421120-1 Plaatsen van kunststof deur- en raamkozijnen
 45421121-8 Plaatsen van kunststof deurkozijnen
 45421122-5 Plaatsen van kunststof raamkozijnen
 45421123-2 Plaatsen van kunststof drempels
 45421124-9 Plaatsen van kunststof deuren
 45421125-6 Plaatsen van kunststof ramen
 45421130-4 Plaatsen van houten deur- en raamkozijnen
 45421131-1 Plaatsen van houten deurkozijnen
 45421132-8 Plaatsen van houten raamkozijnen
 45421133-5 Plaatsen van houten drempels
 45421134-2 Plaatsen van houten deuren
 45421135-9 Plaatsen van houten ramen
 45421140-7 Plaatsen van metalen bouwtimmerwerk, met uitzondering van deuren en ramen
 45421141-4 Plaatsen van scheidingswanden
 45421142-1 Installeren van luiken
 45421143-8 Installeren van jaloezieën
 45421144-5 Installeren van zonweringen
 45421145-2 Installeren van rolluiken
 45421146-9 Aanbrengen van verlaagde plafonds
 45421147-6 Aanbrengen van roosters
 45421148-3 Plaatsen van poorten
 45421150-0 Aanbrengen van niet-metalen bouwtimmerwerk
 45421151-7 Plaatsen van inbouwkeukens
 45421152-4 Aanbrengen van scheidingswanden
 45421153-1 Plaatsen van inbouwmeubilair
 45421160-3 Werken aan hang- en sluitwerk
 45422000-1 Timmer- en schrijnwerk
 45422100-2 Houtwerk
 45430000-0 Aanbrengen van vloer- en wandbekleding
 45431000-7 Tegelwerk
 45431100-8 Leggen van vloertegels
 45431200-9 Zetten van wandtegels
 45432000-4 Leggen van vloeren en aanbrengen van vloerbedekking, wandbekleding en behang
 45432100-5 Aanbrengen en afwerken van vloeren
 45432110-8 Leggen van vloeren
 45432111-5 Leggen van flexibele vloerbekleding

45432112-2 Aanbrengen van bestrating
45432113-9 Leggen van parketvloeren
45432114-6 Leggen van houten vloerbedekkingen
45432120-1 Aanbrengen van dubbele vloer
45432121-8 Computervloeren
45432130-4 Vloerbekledingswerk
45432200-6 Aanbrengen van wandbekleding en behangwerk
45432210-9 Aanbrengen van wandbekleding
45432220-2 Behangen
45440000-3 Schilderwerk en beglazing
45441000-0 Beglazing
45442000-7 Aanbrengen van beschermende lagen
45442100-8 Schilderwerk
45442110-1 Schilderen van gebouwen
45442120-4 Schilderwerk en aanbrengen van beschermende lagen op installaties
45442121-1 Schilderen van installaties
45442180-2 Aanbrengen van nieuwe verf
45442190-5 Verwijderen van oude verf
45442200-9 Aanbrengen van anticorrosielagen
45442210-2 Galvaniseren
45442300-0 Aanbrengen van oppervlakbescherming
45450000-6 Overige werkzaamheden in verband met de afwerking van gebouwen
45451000-3 Decoratiewerkzaamheden
45451100-4 Aanbrengen van ornamenten
45451200-5 Aanbrengen van panelen
45451300-6 Binnentuinen
45452000-0 Reiniging van de buitenmuren van gebouwen
45452100-1 Reinigen van buitenmuren door middel van zandstralen
45453000-7 Revisie- en opknapwerkzaamheden
45453100-8 Opknapwerkzaamheden
45454000-4 Herstructurering
45454100-5 Restauratiewerkzaamheden

Verhuur van bouw- en civieltechnische installaties met bedieningspersoneel

45500000-2 Verhuur van bouw- en civieltechnische installaties en uitrusting met bedieningspersoneel
45510000-5 Verhuur van kranen met bedieningspersoneel
45520000-8 Verhuur van grondverzetmachines met bedieningspersoneel

Verlening van diensten op het gebied van architectuur en bouw

74142100-7 Projectbeheerdiensten
74142110-0 Toezicht op uitvoering van projecten
74142120-3 Maken van projecten
74142300-9 Coördinatie van bouwwerkzaamheden
74142310-2 Bouwprojectenbeheer
74210000-4 Technische adviezen

74220000-7 Dienstverlening op het gebied van architectuur en dergelijke
 74221000-4 Architectonische adviezen
 74222000-1 Maken van bouwkundige ontwerpen
 74222100-2 Diensten door architectenbureaus voor gebouwen
 74222200-3 Diensten door architectenbureaus voor buitenvoorzieningen
 74222300-4 Diensten door architectenbureaus voor uitbreidingsverbouwingen
 74223000-8 Architectenprijsvraag
 74224000-5 Dienstverlening op het gebied van architectuur, bouwkunde en planning
 74225000-2 Dienstverlening van architecten en bouwkundigen, en controles
 74225100-3 Architecten- en bouwinspectiediensten
 74230000-0 Dienstverlening door ingenieurs
 74231000-7 Adviezen inzake techniek en bouw
 74231100-8 Adviezen inzake bouwkunde
 74231110-1 Ondersteunende diensten voor bouwkunde
 74231120-4 Adviezen inzake transportsystemen
 74231121-1 Adviezen inzake wegenbouw
 74231122-8 Dienstverlening voor wegenbouwtechniek
 74231123-5 Dienstverlening voor spoorwegenbouwtechniek
 74231124-6 Dienstverlening voor luchthavenbouwtechniek
 74231130-7 Adviezen inzake infrastructuur
 74231200-9 Bouwkundig advies
 74231500-2 Bouwdiensten
 74231510-5 Advies inzake ruwbouw
 74231520-8 Bouwadvies
 74231521-5 Advies inzake bouwdiensten
 74231530-1 Bouwinspectiediensten
 74232000-4 Technische ontwerpdiensten
 74232100-5 Technische ontwerpdiensten voor mechanische en elektrische installaties
 voor gebouwen
 74232110-8 Diensten voor bouweconomie
 74232120-1 Ontwerpen van verwarmingsstelsel
 74232200-6 Technische ontwerpen voor constructie van civieltechnische werken
 74232210-9 Diensten voor het uittrekken van hoeveelheden voor civieltechnische
 installaties
 74232220-2 Ontwerpen van pijpleidingen
 74232230-5 Brugontwerpdiensten
 74232240-8 Damontwerpdiensten
 74232500-9 Ontwerpen van fundering
 74232600-0 Aanvullende bouwdiensten
 74232700-1 Ontwerpen van draagconstructies
 74232800-2 Berekenen van draagconstructieontwerpen
 74233000-1 Diverse technische dienstverlening
 74233100-2 Technische dienstverlening op het gebied van boorspoeling
 74233200-3 Geotechnische diensten
 74260000-9 Diensten in verband met de bouw
 74261000-6 Terreinonderzoek

74262000-3 Toezicht op uitvoering van de bouw
74262100-4 Toezicht op de bouwplaats
74263000-0 Bouwadviezen
74271500-4 Bodemonderzoeksdiensten
74272000-6 Diensten voor ondergronds onderzoek
74274300-3 Diensten voor kadastraal onderzoek

Bijlage III – Afgenomen interviews

Interview Willem Merks, gemeente 's-Hertogenbosch

1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?

In het kader van de wet Bibob worden vergunningen op grond van de Drank- en Horecawet, de Algemene plaatselijke verordening en de daaraan gerelateerde milieu en bouwvergunningen getoetst. (in de voor het publiek opengestelde gebouwen.)

2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?

Vooralsnog vindt die toetsing in het kader van de wet Bibob nog niet plaats.

3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?

Er is in de gemeente 's-Hertogenbosch een bibob-coördinator aangesteld die het aanspreekpunt van andere medewerkers is en die contact onderhoudt met Bureau Bibob. Die coördinator behandelt de Bibob-aspecten van de relevante aanvragen voor de vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten tot aanbestedingen zoals onder vraag 1 en 2 aangegeven. Iedere gemeente doet er goed aan zo'n coördinatiepunt in het leven te roepen.

4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?

Hieronder treft u aan de beleidslijn zoals die in 's-Hertogenbosch wordt gevolgd.

5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?

Voor het sluiten van een overeenkomst met Bureau BIBOB om adviezen aan te kunnen vragen is in beginsel het opstellen van een beleidslijn voor de toepassing van de wet Bibob een vereiste. Een gevolgde beleidslijn bevordert de rechtmatigheid en de doelmatigheid.

6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?

Het vaststellen van beleidsregels levert veelal een consistente toepassing van de regel op en biedt bovendien het voordeel dat voor de uiteindelijke besluitvorming er op dat punt in beginsel niet meer gemotiveerd behoeft te worden en de enkele verwijzing naar het beleid voldoende is.

7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?

Zie voor een voorbeeld de bijlage. Of dat het beste model durf ik niet te stellen.

8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?

Bewustmaking binnen de organisatie dat er een wet Bibob is en dat die er is om criminele facilitering van activiteiten door de overheid tegen te gaan.

9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Volgens mij niet expliciet, maar wel kunnen zij weigeren een overeenkomst tot het verstrekken van adviezen te sluiten, dus mogelijk wel impliciet.

10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Een consequentie kan zijn dat de wet niet volledig kan worden toegepast, omdat er bijvoorbeeld geen adviezen van het Bureau komen. Er kan dan ook discussie ontstaan of de wet mogelijk willekeurig wordt toegepast.

11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Mogelijk dat er een doctrinair onderscheid is, maar eenmaal op schrift gesteld zijn het regels in de zin van artikel 4:81 Awb.

Interview Wendy Franssen, gemeente Heerlen

1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?

De gemeente Heerlen past de Wet Bibob toe op een aantal bouwaanvragen. De criteria op welke gronden een Bibob onderzoek wordt ingesteld zijn vastgesteld in beleid. (evt te vinden op www.heerlen.nl)

2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?

Geen, er is (nog) geen Bibob-beleid voor aanbestedingen. De gemeente Heerlen heeft bewust gekozen voor een gefaseerde invoering van de Wet Bibob. Zo kan de gemeente eerst ervaring opdoen met de Bibob op die gebieden waar we het meeste succes verwachten. Op deze manier bouwen we expertise op en kan er draagvlak worden ontwikkeld.

3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?

Er is vastgesteld beleid op basis waarvan de wet wordt toegepast en waardoor er geen willekeur ontstaat. Kortom iedereen wordt over dezelfde kam geschoren.

4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?

Heerlen kent apart Bibob-beleid voor Drank- en Horeca en exploitatievergunningen, voor Milieu en voor Bouwen.

5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?

Bibob komt bij Milieu vanwege het geringe aantal vergunningaanvragen die er nog door de gemeente afgegeven worden slechts zeer sporadisch voor. Bibob bij Bouwen is sinds ruim een jaar geïmplementeerd in Heerlen en dat is nog te kort om daar in het kader van rechtmatigheid en doelmatigheid iets over te zeggen.

Voor wat betreft Drank- en Horeca en exploitatievergunningen kan gesteld worden dat het een noodzaak is de wet Bibob toe te passen. Uit metingen blijkt dat ongeveer 30 % van de mensen die een Bibob vragenlijst uitgereikt krijgen, uiteindelijk geen aanvraag indienen en dat verder nog eens 10 % die wel een aanvraag indienen geen vergunning krijgen omdat die of wordt geweigerd (of een reeds lopende vergunning wordt ingetrokken) of buiten behandeling wordt gesteld omdat men de gevraagde informatie niet aan wil leveren. Kortom 40 % van de mensen die een vragenlijst uitgereikt heeft gekregen, krijgt uiteindelijk geen vergunning. Uit cijfers blijkt dat dit vanaf medio 2005 een constant cijfer is. Ik ben van mening dat het een absolute noodzaak is dat gemeenten een beleidslijn invoeren.

- 6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**
Voor de eerste vraag is dat mogelijk voor de tweede vraag kan ik daar niets over zeggen omdat daar (nog) geen beleid voor is en ik me daar dan ook niet in verdiept heb.
- 7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**
Naar de beleidsregels van een gemeente die daar al enige tijd mee bezig is en haar beleidsregels wellicht al heeft aangepast naar aanleiding van opgedane ervaringen.
- 8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?**
Beleid vast laten stellen door college van B&W en zorgen dat er korte lijnen zijn tussen uitvoering en besluitvorming. Mandaat zo ver mogelijk in de organisatie leggen en uiteraard dat mandaat ook goed regelen. Dit voorkomt dat er te veel mensen ergens over mee moeten beslissen. In het beleid moet helder zijn in welke gevallen gebruik wordt gemaakt van de wet Bibob en uiteindelijk is het college of de burgemeester de beslissingsbevoegde instantie of persoon en niet allerlei lagen die tussen uitvoering en besluitvorming zitten.
- 9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?**
Volgens mij niet. Het is aan de gemeente om beleid te maken en aan de rechter om dat te toetsen. Bureau Bibob toets slechts of de adviesaanvraag ontvankelijk is.
- 10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?**
Vanwege het waterbedeffect tengevolge van de toepassing in buurgemeenten lopen gemeenten het risico het afvalputje van de regio te worden als het gaat om "foute" ondernemers die ergens een vergunning willen hebben.
- 11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?**
In Heerlen hebben wij het beleid vast laten stellen door het college van B&W. Dat houdt in de in een procedure de rechter deze beleidslijn en of de toepassing daarvan kan toetsen

Interview Marike van Deventer, gemeente Amsterdam

1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?

De vastgoedsector valt thans niet onder de Wet Bibob. Op 29 november 2008 hebben de ministers Ter Horst (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en Hirsch Ballin (Justitie) in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd dat de vastgoedsector (inclusief grondtransacties), waarbij de overheid betrokken is als civiele partij, onder de Wet Bibob komt te vallen.

Per 1 mei 2008 is de Beleidsregel gemeente Amsterdam voor bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob in werking getreden. De gemeente Amsterdam werkt met een aanneemsom boven de € 100.000,-- bij de toepassing van het Bibob-instrument bij bouwvergunningen. Indien een aanneemsom gelijk aan of hoger is dan € 100.000,-- wordt de aanvrager en zijn zakelijke relaties op Bibob-indicatoren getoetst. Daarnaast werkt de gemeente Amsterdam met risicocategorieën. Indien de aanneemsom lager is dan € 100.000,-- maar de aanvraag valt binnen een of meerdere risicocategorieën dan is het beleid van toepassing. Zie voor de exacte categorieën de bijgevoegde beleidsregel.

2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?

De gemeente Amsterdam past de Wet Bibob momenteel niet toe bij overheidsopdrachten en/of aanbestedingen. Dit heeft te maken met het wetsvoorstel “Aanbestedingswet” die vragen oproept met betrekking tot de toepassing van de Wet Bibob bij aanbestedingen. Gegadigden voor overheidsopdrachten en/of aanbestedingen ten aanzien van werken, diensten en leveringen worden wel gescreend door het gemeentelijke Bureau Screening- en Bewakingsaanpak (hierna: SBA). Indien de gemeente Amsterdam een aanbesteding doet voor een infrastructureel project (zoals de bouw van de Noord-Zuidlijn) worden ondernemingen die de opdracht uitvoeren of mogelijk zullen gaan uitvoeren gescreend door SBA. Momenteel onderzoekt Amsterdam welke mogelijkheden er zijn om de Wet Bibob ook op aanbestedingen toe te passen.

3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?

De gemeente Amsterdam bestaat uit veertien stadsdelen. Deze stadsdelen zijn aparte bestuursorganen waaraan de bevoegdheid is gemandateerd om te beschikken ten aanzien van bepaalde vergunningen. Nadat de Wet Bibob van kracht werd is het uitgangspunt steeds geweest dat de toepassing van de Wet onderdeel van de reguliere werkprocessen zou moeten uitmaken. Ten behoeve van een zorgvuldige uitvoering in Amsterdam en de wens van eenduidig beleid, zijn eensluidende beleidsregels opgesteld en door Burgemeester en Wethouders en de dagelijkse besturen van de stadsdelen vastgesteld. De implementatie van de Wet met betrekking tot de verschillende branches is gefaseerd ingevoerd. Vanwege de stadsbreed (per branche) geldende beleidsregels wordt de Wet Bibob zorgvuldig en uniform toegepast. Aangezien de Wet Bibob nog niet van toepassing is op vastgoedtransacties bestaat er nog geen beleidsregel hieromtrent.

In 2003 is het Coördinatiebureau Bibob Amsterdam (hierna: Coördinatiebureau) opgericht.

Het Coördinatiebureau heeft als taak het stadsbreed adviseren over en coördineren van alle activiteiten op het gebied van (het toepassen van) deze Wet.

Het Coördinatiebureau heeft zeven hoofdtaken:

- Stadsbreed gelijktijdig (per branche) de Wet invoeren;
- Stadsbreed coördineren van de uitvoering van de Wet. Stadsdelen of diensten kunnen (na het verrichten van een diepgaande toets) dossiers voorleggen aan het Coördinatiebureau. Indien na bestudering van de gegevens en onderzoek door het Coördinatiebureau criminele indicatoren blijken te zijn, dan worden de dossiers voorgelegd aan het Landelijk Bureau Bibob (hierna: Bureau Bibob). Alleen via het Coördinatiebureau worden Amsterdamse dossiers doorgestuurd naar het Bureau Bibob, door deze ‘zeeffunctie’ blijft er goed zicht op de aantallen en kwaliteit;
- Na ontvangst van een advies van het Bureau Bibob toetst het Coördinatiebureau de kwaliteit van het Bibob-advies en adviseert het stadsdeel of de dienst over het vervolgtraject;
- Het Coördinatiebureau verricht pro-actief gelieerd onderzoek. Personen over wie negatieve Bibob-adviezen zijn ontvangen, worden gescreend op mogelijke betrokkenheid bij andere vergunningen in Amsterdam;
- In het kader van nazorg adviseert het Coördinatiebureau (op verzoek) stadsdelen en diensten bij bezwaar en beroepsprocedures;
- Het Coördinatiebureau beantwoordt vragen die door de stadsdelen en diensten via de Bibob-helppdesk zijn voorgelegd;
- Samenwerking op (inter)regionaal niveau. Op grond van convenanten kan het Coördinatiebureau andere gemeenten binnen de politieregio Amsterdam-Amstelland adviseren over de toepassing van de Wet Bibob. Daarnaast is het Regionaal Informatie en Expertise Centrum Noord-Holland (hierna: RIEC NH) een samenwerkingsverband voor de bestuurlijke aanpak van criminaliteit tussen de regio’s Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Noord-Holland Noord en Zaanstreek-Waterland. Het Coördinatiebureau (als onderdeel van het Van Traa-team) fungeert als centrumknooppunt van het RIEC NH.

De overkoepelende rol van het Coördinatiebureau is van belang voor het houden van zicht op uniforme toepassing van de Wet Bibob, het signaleren van trends en om procesmatig te kunnen sturen. Zie met betrekking tot de diverse werkzaamheden van het Coördinatiebureau ook de beantwoording van vraag 8.

4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?

Wellicht dat het Landelijk bureau Bibob standaardvoorbeelden heeft.

In Amsterdam zijn beleidsregels in omloop voor de branches bouw, horeca, prostitutie, speelautomatenhallen en milieu. Binnen de gemeente Amsterdam is op 1 juli 2009 een pilot van de Wet Bibob bij subsidieverstrekking van start gegaan.

5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?

Het vaststellen en invoeren van een beleidsregel bevordert de uniformiteit in het toepassen van de Wet Bibob en maakt het overheidsoptreden transparant. Concreet wordt met een beleidsregel voor ondernemingen en burgers duidelijk wanneer en onder welke omstandigheden een Bibob-toets plaatsvindt en/of een Bibob-advies wordt aangevraagd bij het landelijk Bureau Bibob. Zie hiervoor ook de Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob (pagina 42).

6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?

Beleidsregels zijn naar Amsterdams oordeel functioneel zowel bij activiteiten met betrekking tot de eerste als de tweede vraag als alle medewerkers binnen de gemeente op de hoogte zijn van het beleid middels trainingen en maatwerk kunnen leveren per dossier.

7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?

Zie voor een voorbeeld de bijgevoegde beleidsregel.

8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?

Zie de beantwoording van vraag 3.

In Amsterdam is de Wet Bibob binnen de gemeente gefaseerd ingevoerd. Na vaststelling van de beleidsregels en publicatie in het Gemeenteblad is er veel aandacht besteed aan het geven van voorlichting aan de (medewerkers van de) stadsdelen en diensten. Het Coördinatiebureau heeft diverse cursussen verzorgd en (ten behoeve van interne raadpleging) een mini-site Bibob ontwikkeld. Om de verschillende stadsdelen en diensten zo goed mogelijk te ondersteunen heeft het Coördinatiebureau tevens een speciale Bibob-helppdesk opgericht. Stadsdelen en diensten kunnen telefonisch of via het sturen van een email vragen aan het Coördinatiebureau voorleggen. Indien het stadsdeel of de dienst naar aanleiding van de bestudering van alle vergunningendossier twijfels heeft over de integriteit van de aanvrager of betrokken (rechts)personen, kan de vergunningaanvraag voor advies en nader onderzoek worden voorgelegd aan het Coördinatiebureau. Hiervoor is als format de zogenaamde Bibob-onderzoeksmemo ontwikkeld.

9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Het Landelijk Bureau Bibob houdt zich niet bezig met het toetsen van beleidslijnen van gemeenten. Het Landelijk Bureau verricht (kort gezegd) onderzoeken naar eventuele criminele banden van aanvragers van een vergunning of subsidie en adviseert gemeenten desgevraagd over de mate van ernstig gevaar dat er sprake is van banden met de criminaliteit.

10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Het opstellen van een beleidsregel is geen verplichting voor een gemeente. Uit het oogpunt van algemene beginselen van behoorlijk bestuur is het wenselijk dat beleid op schrift wordt gesteld en transparant is. Zie ook het antwoord op vraag 5.

11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Er bestaat geen juridische definitie voor de term beleidslijn. Blijkens artikel 1:3, vierde lid Awb wordt onder beleidsregel verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

In de praktijk worden de begrippen beleidsregel en beleidslijn door elkaar gebruikt. Bij toetsing van beleid door de rechter is het van belang of de gehanteerde beleidslijn c.q. beleidsregel voldoet aan de definitie van de Awb.

Naslagwerk:

- De bijgevoegde beleidsregel gemeente Amsterdam voor bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob.
- www.eenveiligamsterdam.nl
- www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob
- www.overheid.nl
- www.wetten.nl

Interview Erwin Rouwenhorst, gemeente Den Haag

- 1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?**

Alle aanvragen voor een bouwvergunning boven € 750.000 worden getoetst.

- 2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?**

Alle aanbestedingen boven € 200.000 worden getoetst.

- 3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?**

Bibob-zaken worden gecoördineerd door het gemeentelijk Bureau Bibob. Zo ontstaat een uniforme toepassing van de wet voor de hele gemeente.

- 4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?**

Zie www.denhaag.nl/bibob

- 5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?**

Een beleidslijn is vooral van belang voor de kenbaarheid van het beleid, zowel voor de burger als voor de bij dat beleid betrokken ambtenaren. Voor kleinere gemeenten die niet vaak met de toepassing van de wet Bibob te maken hebben is een beleidslijn niet per sé noodzakelijk. Als ze geen beleidslijn hebben, maar de wet in een incidenteel geval wel willen toepassen, betekent dat wel dat ze heel nadrukkelijk moeten aangeven waarom ze in dat geval de wet wel toe willen passen (motiveringsplicht).

- 6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**

M.i. heeft toepassing van de wet Bibob bij aanbestedingen en bouwvergunningen tot nu toe (te) weinig opgeleverd. De informatiepositie van de gemeente blijkt te slecht te zijn. Dat wetend zou het wellicht de voorkeur verdienen op deze terreinen een beleidslijn achterwege te laten en alleen vast te leggen dat je als gemeente de wet toe zult passen als je daarvoor gerede aanwijzingen krijgt.

- 7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**

Dat is in feite een vrij willekeurige keuze. Op dit moment worden er in het land Regionale Informatie- en Expertisecentra voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad gevormd (RIEC's). Die gaan o.m. regionaal de toepassing van de Wet Bibob ondersteunen. Daaruit gaat ongetwijfeld uniformering van beleidslijnen ontstaan.

8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?

Ook weer via het RIEC. Alternatief zou overigens zijn dat het Ministerie van BZK de wet zo aanpast dat het geen vrijblijvende keuze meer is om de wet toe te passen , maar een verplichting. Dat zou beleidslijnen geheel overbodig maken.

9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Nee, dat is de eigen verantwoordelijkheid van een gemeente.

10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Geen enkele, zie ook vraag 5

11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Ja.

Interview Rija Blaauw, gemeente Groningen

- 1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?**
Voor bouwvergunningen en bouwsubsidies in de sectoren prostitutie en horeca is de Bibob-intake van toepassing. Verder ook voor een aantal bouwlocaties (de louche bedrijfsterreinen).
- 2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?**
Voor overheidsopdrachten (tot aanbesteding) past de gemeente Groningen geen Bibob toe.
- 3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?**
De eerste Bibob-toets wordt afgenomen door de afdeling die de vergunningaanvraag in behandeling neemt. Zodra deze vraagtekens (kunnen) zetten gaat de zaak over naar de Bestuursdienst, de coördinator Bibob. Een werkgroep, met daarin ook de politie en het OM, bekijkt de zaak dan nader.
- 4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?**
In de gemeente Groningen is een Bibob-beleidslijn bouwvergunningen ingevoerd. Op de site van justitie zijn voorbeelden van beleidslijnen te vinden.
- 5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?**
Tot op heden is er nog geen Bibob-toets uitgevoerd op een aanvraag voor een bouwvergunning. Sinds de invoering begin dit jaar is er nog geen aanvraag geweest die onder de beleidslijn valt. Ik kan dus nog geen uitspraken doen over de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid.
- 6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**
Ik kan hier nog geen duidelijk onderbouwd antwoord op geven, maar ik verwacht dat dit wel mogelijk is.
- 7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**
-
- 8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?**
-

9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Nee, maar we hebben onze beleidslijnen wel in afstemming met het Bureau Bibob gemaakt.

10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Hier zijn volgens mij geen consequenties aan verbonden. Wellicht dat het wel het voeren van een consistent beleid kan dwarsbomen.

11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Het zijn beleidsregels.

Interview Jan van Ginkel, gemeente Ede

- 1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?**

Aangaande Bibob niets.

- 2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?**

Aangaande Bibob niets. Ede heeft t.a.v. Bibob een beleidslijn uitgeschreven aangaande de D&H wetgeving. De mogelijkheden om de wet Bibob toe te passen op andere beleidsterreinen zoals aanbesteding in de vastgoedsector, subsidie etc. is een groeiproses. Vooralsnog is wel de ambitie uitgesproken om hier in de toekomst aan te gaan werken. Zover is het echter (nog) niet.

- 3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?**

In de gemeente Ede werken we met een Front-Office (publieksbalie) en BackOffice. In de front-Office is het proces uitgeschreven aan welke voorwaarden de vergunningaanvrager moet voldoen. In Ede wordt bij iedere nieuwe aanvraag en bij wijziging van de leidinggevende een Bibob-toets afgenomen. Ik heb het hier alleen over de D&H-wet.

- 4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?**

Ja, de gemeente heeft een beleidsregel Bibob uitgeschreven (deze staat op de internetsite van de gemeente Ede).

- 5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?**

Rechtmatig, het is een formele wet. Doelmatigheid, zie hieronder.

De noodzaak is aanwezig. Dit blijkt wel uit het hoge percentage (40 %) afwijzingen van de vergunningaanvraag bij de start van de invoering van de Wet Bibob. Nu is dit gestabiliseerd tot ongeveer 10 % afwijzing.

- 6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**

Dit kan ik niet met zekerheid zeggen, daar we ze niet toepassen. Gevoelsmatig denk ik echter van wel. De overheid moet zeer zeker trachten te voorkomen dat de onderwereld zich legaal kan vestigen, dan wel activiteiten kan ontplooiën die niet rechtmatig zijn.

- 7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**
N.v.t.
- 8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?**
N.v.t.
- 9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?**
Nee, de gemeente is diegene die een beleidslijn opstelt en ook eindverantwoordelijk blijft als bestuursorgaan. Het Bureau Bibob controleert wel vaak de opgestelde beleidslijnen.
- 10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?**
Waterbed-effect van omliggende gemeente die wel een en ander hebben opgesteld.
- 11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?**
Hierop kan ik helaas geen antwoord geven.

Interview Gert Urff, gemeente Utrecht

- 1. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van vergunningen in de vastgoedsector?**
Uiteraard zijn dit alle wettelijke taken zoals voortvloeiend uit de Woningwet, het Bouwbesluit, de Huisvestingswet, de Bouwverordening
- 2. Welke activiteiten verricht uw gemeente op het terrein van overheidsopdrachten (tot aanbesteding) in de vastgoedsector ?**
Actieve grondpolitiek (grondexploitatie), gronduitgifte, gebiedsontwikkeling. Selectie van wederpartijen geschiedt op basis van bestekken en selectiecriteria. Hierbij wordt het (Europees) aanbestedingsrecht toegepast.
- 3. Hoe zijn deze taken bij u in de gemeente (juridisch) georganiseerd? Wat wordt er gedaan c.q. welke voorschriften worden er nageleefd om te zorgen dat het bestuursorgaan de wet zorgvuldig toepast/ toe kan passen?**
Primair de bouw- en aanbestedingsregelgeving. Verder de Wet Bibob, het Besluit Bibob en de gemeentelijke beleidsregel toepassing Wet Bibob. Binnen de gemeente gelden werkafspraken en –processen die tot doel hebben een objectieve en zorgvuldige toepassing van de Wet Bibob te waarborgen.
- 4. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de hierboven beschreven activiteiten die uw gemeente uitvoert? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?**
Zie de Website van het Landelijk Bureau Bibob. De Utrechtse beleidsregel is hier deels op gebaseerd.
- 5. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?**
Een bestuursorgaan heeft op grond van de Wet Bibob een vrij grote discretionaire bevoegdheid. Het is daarom van groot belang dat in een beleidsregel wordt neergelegd hoe een bestuursorgaan de discretionaire bevoegdheid invult.
- 6. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**
Naar mijn mening ligt dit voor de vastgoedsector niet anders dan voor de vergunningensector.
- 7. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**
Gebruik maken van beleidsregels waarmee –elders- ervaring is opgedaan en die in de praktijk hun nut hebben bewezen. Niet minder belangrijk is dat het Bibob-beleid wordt geplaatst in een bestuurlijke context en doelgroep- en gebiedsgericht wordt ingevuld.

8. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?

De beleidslijn moet bekend zijn bij en toegepast worden als aanvulling op reguliere gemeentelijke werkprocessen.

9. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Neen, dit is een bevoegdheid die aan het (gemeente-)bestuur is voorbehouden.

10. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Dan staat de motivering van besluiten op zichzelf. Dit is niet op voorhand problematisch. Een beleidslijn, indien verschillende aspecten daarin goed zijn beschreven, speelt een rol bij de belangenafweging die bij de toepassing van discretionaire bevoegdheden altijd van belang is.

11. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Alleen als het expliciet een beleidsregel wordt genoemd en duidelijk is gebaseerd op art. 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht.

Interview Marie-Claire Breet, Bureau Bibob

- 1. Bestaan er (standaard) voorbeelden van beleidsregelgeving die van toepassing zijn op de activiteiten die gemeenten uitvoeren? Welke beschikbare (standaard) beleidslijnen zijn er in omloop?**

Op de website staan tav van horeca

(<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten%2Dvergunningen/>), subsidies en aanbestedingen de handleidingen die Bureau BIBOB heeft ontwikkeld en die bestuursorganen kunnen gebruiken om hun eigen beleid vorm te geven. Verder staan er op de website voor de verschillende onderwerpen ook concrete voorbeelden van beleidslijnen van verschillende bestuursorganen. Op de websites van (bijv.) gemeenten zelf is ook vaak te vinden of BIBOB-beleid is vastgesteld en zo ja dan is het document zelf ook vaak te downloaden.

- 2. Wat zijn daarvan de eerste impressies met het oog op de bevordering van rechtmatigheid en doelmatigheid? Hoe groot is de noodzaak dat een gemeente een beleidslijn invoert?**

De Memorie van Toelichting bij de Wet BIBOB vermeldt dat bij de bestuursorganen en aanbestedende diensten de beslissing ligt al dan niet een BIBOB-advies aan te vragen. Vanwege deze keuzevrijheid verdient het de voorkeur dat dit gebeurt op basis van een te ontwikkelen beleid, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen advies wordt gevraagd aan Bureau BIBOB. Dit schept duidelijkheid naar de burgers en ondernemingen die mogelijk aan een BIBOB-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept het een helder kader voor de toetsing door de democratische controleorganen van de door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing. Met name de afweging om tot een BIBOB-onderzoek over te gaan, dient –juist met het oog op het ingrijpende karakter van het instrument- weloverwogen en met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur te worden genomen. Daarbij spelen proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.

Als een bestuursorgaan besluit om de Wet BIBOB toe te gaan passen dan is het niet verplicht om een beleidslijn op te stellen maar het verdient wel de voorkeur. In jurisprudentie is te zien dat de rechter kritischer is als er geen beleid is opgesteld.

- 3. Is het uw inziens mogelijk een beoordelingskader te schetsen voor de vraag of beleidsregels functioneel zijn voor de activiteiten uit de eerste en de tweede vraag?**

Beleidsregels zijn zeker functioneel en zij bevorderen zeker de rechtmatigheid en de doelmatigheid omdat het bestuursorgaan in de beleidsregels de keuze heeft gemaakt in welke gevallen de BIBOB-toets wordt uitgevoerd.

- 4. Hoe kunnen de beleidsregels het beste worden gemodelleerd?**

Zie vraag 1, er zijn handreikingen gemaakt maar ieder bestuursorgaan moet zelf voor de concrete invulling zorgen.

5. Hoe kunnen deze vervolgens het beste worden geïmplementeerd?

Op de website staan de stappen vermeld die een bestuursorgaan moet doorlopen om tot succesvol beleid te komen

(<http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/Vergunningen/instrumenten%2Dvergunningen/>)

6. Is het Landelijk Bureau Bibob bevoegd om een beleidslijn goed te keuren c.q af te keuren?

Nee, bestuursorganen zijn niet verplicht om beleidslijnen aan het bureau voor te leggen. Het Bureau vraagt bestuursorganen wel om beleidslijnen op te sturen zodat bijgehouden kan worden hoeveel bestuursorganen BIBOB-beleid hebben. Als een beleidslijn wordt opgestuurd dan kijkt het Bureau wel hoe het beleid is vormgegeven. Als er hele opmerkelijke zaken in staan dan wordt het bestuursorgaan daarop gewezen. Het blijft de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om te zorgen voor een correcte beleidsregel.

7. Wat zijn de consequenties voor een gemeente als zij geen beleidslijn opstelt?

Op zichzelf kan de Wet BIBOB rechtstreeks, zonder BIBOB-beleid, worden toegepast. Het is dan wel lastiger voor het bestuursorgaan om uit te leggen waarom een bepaald bedrijf aan de BIBOB-toets wordt onderworpen. Het bestuursorgaan kan sneller willekeur worden verweten. De rechter is ook kritischer in dit soort gevallen.

8. Wat is een opgestelde beleidslijn juridisch gezien, zijn het beleidsregels?

Het zijn beleidsregels.

Bijlage IV – Beleidslijn gemeente 's-Hertogenbosch

Bibob-beleidslijn vergunningen

Gemeente 's-Hertogenbosch

Inleiding

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is per 1 juni 2003 in werking getreden. Deze wet opent onder meer de mogelijkheid voor bestuursorganen om bepaalde vergunningen te weigeren of in te trekken. De bedoeling daarvan is om de overheid een instrument in handen te geven waarmee kan worden voorkomen dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. In deze beleidslijn is aangegeven hoe burgemeester en wethouders van 's-Hertogenbosch omgaan met de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt bij het verlenen en intrekken van vergunningen.

Toepassingsgebied

De mogelijkheden die de Wet Bibob biedt zullen door de gemeente 's-Hertogenbosch maximaal worden aangewend bij het beoordelen van de volgende vergunningaanvragen en controleresultaten:

Vergunningsbevoegdheid op grond van een verordening:

- Horeca-exploatievergunningen (incl. coffeeshops)
- Exploatievergunningen seksinrichtingen en escortservice
- Exploatievergunningen speelautomatenhallen

Vergunningsbevoegdheid bij of krachtens de wet

- Horecaverunningen
- Bouw- en milieuvergunningen voor horecabedrijven, seksinrichtingen, escortbedrijven, speelautomatenhallen, smartshops en growshops

Ook ten aanzien van het intrekken van deze vergunningen zullen de mogelijkheden van de Wet Bibob volledig worden toegepast.

Binnen dit toepassingsgebied zal de gemeente in alle voorkomende gevallen onderzoeken in hoeverre artikel 3 van de Wet Bibob van toepassing is en beoordelen in hoeverre dit tot weigering of intrekking van de vergunning moet leiden.

(In artikel 3 lid 1 van de Wet Bibob is geregeld dat bestuursorganen een aangevraagde beschikking kunnen weigeren en een al gegeven beschikking kunnen intrekken als er ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om: a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, voordelen te benutten, of b. strafbare feiten te plegen).

Onderzoek gemeente

Binnen het hiervoor genoemde toepassingsgebied zal zonder uitzondering bij alle vergunningaanvragen informatie worden gevraagd die is bedoeld om te kunnen beoordelen of er gevaar bestaat voor het faciliteren van criminaliteit. Daartoe zullen bij elke aanvraag voor een van de vergunningen zoals hiervoor bedoeld, algemene Bibob-vragen worden gesteld door middel van een daartoe vastgesteld vragenformulier. Op termijn zullen die vragen (deels) op de standaard formulieren voor een vergunningaanvraag worden opgenomen.

Indien daartoe naar het oordeel van de behandelend ambtenaar c.q. het college aanleiding bestaat kunnen daarnaast ook nog aanvullende vragen worden gesteld d.m.v. daartoe vastgestelde aanvullende vragenformulieren of anderszins. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er onduidelijkheid is over een bedrijfsplan, de financiering of de bedrijfsvoering. Ook andere indicatoren kunnen tot het stellen van aanvullende vragen c.q. het opvragen van extra informatie aanleiding geven.

De antwoorden op de algemene, de aanvullende en de eventuele extra vragen en de daarbij overgelegde bescheiden worden gecontroleerd en geanalyseerd door de desbetreffende functionele afdeling. Ook kan onderzoek worden gedaan in open bronnen zoals het kadaster en de Kamer van Koophandel, informatie worden opgevraagd bij andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie en kunnen politierapportages worden opgevraagd. De politie zal haar bevindingen melden bij de officier van justitie. De officier van justitie besluit of en zo ja welke informatie hij/zij aan het gemeentebestuur verstrekt.

Op basis van de verkregen informatie van de aanvrager en anderen en op basis van analyse daarvan neemt het bestuursorgaan een standpunt in over de vraag of er een ernstig gevaar bestaat zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In dat geval kan de vergunning op grond daarvan worden geweigerd. (Een vergunning die al verleend is kan om die reden worden ingetrokken). Het niet of niet volledig binnen de gestelde termijn invullen van Bibob-vragenformulieren en/of andere vragen heeft tot gevolg dat de desbetreffende aanvraag niet in behandeling wordt genomen. Indien daar na het eigen gemeentelijk onderzoek aanleiding toe bestaat kan eventueel een advies worden gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob. Ook kan zo'n advies steekproefsgewijs worden gevraagd.

Onderzoek Bureau Bibob

Indien na het onderzoek door de gemeente twijfel of onduidelijkheid blijft bestaan over de structuur van de onderneming van de aanvrager, over de wijze van financiering of over de persoon van de aanvrager, kan de gemeente besluiten een advies te vragen aan het landelijk Bureau Bibob. De aanvrager wordt daar schriftelijk van in kennis gesteld. Tegen het besluit om een advies aan te vragen kan geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Wel kan de aanvrager besluiten zijn aanvraag in te trekken. De beslissing op de aanvraag schort met 4 weken op; die termijn kan nog eens met 4 weken worden verlengd.

Het Landelijk Bureau Bibob stelt op verzoek van een bestuursorgaan een onderzoek in naar de aanvrager, maar bijvoorbeeld ook naar personen die over de aanvrager zeggenschap hebben of naar degenen die voor financiering zorgen. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van gegevens van de belastingdienst en van gegevens die onder de Wet politieregisters vallen. Al die personen moeten er dus rekening mee houden dat diepgaand onderzoek kan worden gedaan naar betrokkenheid bij bijvoorbeeld witwaspraktijken en andere vormen van criminaliteit. Als het Landelijk Bureau Bibob nog aanvullende vragen heeft zullen die via de gemeente aan de aanvrager worden gesteld.

Het advies van het Bureau Bibob is niet bindend en wordt door de gemeente betrokken bij het nemen van een beslissing op de vergunningaanvraag. Dat kan leiden tot verlening van de vergunning, tot verlening onder voorwaarden en tot weigeren van de vergunning. Het bestuursorgaan maakt daarbij onder eigen verantwoordelijkheid een zelfstandige afweging. Als de gemeente voornemens is een negatief besluit te nemen wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld zijn bedenkingen daartegen kenbaar te maken. Daarbij wordt de aanvrager de gelegenheid geboden het Bibob advies in te zien. Op de uiteindelijke beslissing van het bestuursorgaan is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dat betekent dat bezwaar- en beroep mogelijk is tegen het bestuursbesluit.

Zonder specifieke indicatoren worden altijd Bibob-vragen gesteld bij de volgende vergunningaanvragen: horecavergunning, horeca-exploitatievergunning, exploitatievergunningen voor seksinrichtingen, escortservice en speelautomatenhallen en bouw- en milieuvergunningen voor die bedrijfstakken alsmede voor coffeeshops, smart- en growshops.

Indien zich een of meer van onderstaande indicatoren voordoen kan dat er op wijzen dat er gevaar aanwezig is dat de vergunning zal worden gebruikt om voordelen uit strafbare feiten te benutten en/of dat er een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd ter verkrijging van een vergunning. In dat geval kunnen nog extra vragen worden gesteld en kan een advies worden gevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob.

- De vergunningaanvrager is niet dezelfde persoon dan degene die feitelijk de onderneming runt.
- Uiteindelijke verantwoordelijkheid is niet duidelijk.
- De vergunningaanvrager biedt een infrastructuur aan illegale circuits (drugshandel, -drugsproductie, heling, verduistering et cetera).
- Voorschriften worden voortdurend overtreden.
- Er is/wordt twijfelachtige informatie verstrekt.
- Er is geen of onvoldoende vakkennis.
- De administratie is ondoorzichtig.
- De financiële situatie is slecht/er wordt geen winst gemaakt.
- Er is sprake van illegale werknemers.
- De financiering is onduidelijk, ongebruikelijk of anderszins verdacht.
- Er vinden atypische activiteiten plaats.
- De bedrijfsvoering is slecht.
- De omzet strookt niet met het bezoekersbeeld.
- Er worden sterk afwijkende tarieven gehanteerd.
- De ondernemingsstructuur is ondoorzichtig.
- Geen recent uittreksel K.v.K.
- De aanvrager/ondernemer onderhoudt contacten met niet bonafide bedrijven.
- De aanvrager probeert bij de gemeente te lobbyen.
- Een ambtenaar is mishandeld of bedreigd.
- Er zijn steekpenningen aangeboden.
- Er zijn bedreigingen geuit.
- Ambtenaren voelen zich bedreigd of onveilig.

Deze lijst is indicatief, ook niet genoemde indicatoren kunnen een rol spelen.

Bijlage V – Beleidsregel gemeente Amsterdam

Beleidsregel gemeente Amsterdam voor bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob.

Jaar **2008**

Afdeling **3B**

Nummer **37**

Publicatiedatum **11 april 2008**

Onderwerp

Vaststelling Beleidsregel gemeente Amsterdam voor bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob.

Burgemeester en Wethouders van Amsterdam

Brengen ter algemene kennis dat zij in hun vergadering van 6 november 2007 hebben besloten vast te stellen de

Inleiding.

Op 1 juni 2003 is de Wet Bibob van kracht geworden (Bibob staat voor de Bevordering van de integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Met het van kracht worden van deze wet is ook de Woningwet gewijzigd. De Aanpassingswet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (de Veegwet) die per 15 september 2004 in werking is getreden, heeft nog een aantal omissies in de per 1 juni 2003 van kracht geworden wijziging van de Woningwet hersteld.

Met de Wet Bibob wordt het openbaar bestuur in staat gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd bij het verlenen van vergunningen, subsidies en het gunnen van opdrachten in het kader van aanbestedingen. Voor het van kracht worden van de Wet Bibob kon een bouwvergunning ondermeer geweigerd worden om planologische-, welstands- en bouwtechnische eisen. De vergunninghouder hoefde niet te voldoen aan integriteitseisen. De Wet Bibob is alleen van toepassing op aanvragen voor een reguliere bouwvergunning, daaronder begrepen de aanvragen voor een reguliere bouwvergunning eerste en tweede fase (artikel 56a Woningwet).

In artikel 44a, eerste lid Woningwet, respectievelijk artikel 59, eerste lid onder f Woningwet is nu geregeld dat een aanvraag voor een reguliere bouwvergunning kan worden geweigerd respectievelijk een verleende vergunning kan worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Dit artikel regelt dat een bestuursorgaan een aangevraagde beschikking (vergunning of subsidie) kan weigeren of een verleende beschikking kan intrekken als er sprake is van ernstig gevaar dat de beschikking gebruikt zal worden voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten, het plegen van strafbare feiten of het vermoeden dat voor het verkrijgen van de vergunning strafbare feiten zijn gepleegd.

Wet Bibob.

De Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob vermeldt:

"Het openbaar bestuur moet in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen".

In hoofdlijnen regelt de wet twee zaken. Ten eerste wordt het mogelijk om bepaalde aanvragen voor vergunningen en subsidies te weigeren, bestaande beschikkingen in te trekken of een gegadigde voor een overheidsopdracht uit te sluiten wegens – globaal gezegd – het hebben van criminele banden.

Ten tweede voorziet de wet in een landelijk Bureau Bibob dat gemeenten desgevraagd adviseert over de mate van ernstig gevaar dat er sprake is van criminele banden en daartoe screeningen kan gaan uitvoeren.

Voor deze beleidsregel is artikel 3 van de Wet Bibob van belang. Zoals eerder opgemerkt kan op grond van dit artikel een aanvraag worden geweigerd of een verleende beschikking worden ingetrokken indien:

- sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking (mede) gebruikt zal worden voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten (*bijvoorbeeld het witwassen van zwart geld*);
- sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking (mede) gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten (*bijvoorbeeld als de verwachting bestaat dat voor een opslagplaats, waarvoor een bouwvergunning wordt aangevraagd, (mede) gebruikt zal gaan worden voor het kweken van hennepplanten*);
- feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd (*bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of omkoping*).

Toepassingsbereik Wet Bibob.

Onder het bereik van de wet zijn gebracht:

- vergunningen;
- subsidies;
- aan te besteden overheidsopdrachten zowel boven als onder de drempelbedragen van de Europese richtlijnen van overheidsopdrachten.

De wet geldt voor een beperkt aantal soorten vergunningen en een beperkt aantal sectoren of branches. Deze vergunningen, sectoren of branches zijn genoemd in de wet of in het bij de wet behorend Besluit Bibob.

Vergunningen.

Waar het gaat om uitvoering van rijksregelgeving vallen vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer, de Drank- en Horecawet, de Wet op de kansspelen, de Woningwet (bouwvergunning), de Wet personenvervoer en de Wet goederenvervoer over de weg onder de Wet Bibob. In het Besluit Bibob worden lokale vergunningen als de exploitatievergunning voor horeca (droge en natte horeca), de vergunningen voor prostitutiebedrijven, seksinrichtingen en speelautomatenhallen onder de werking van de wet gebracht.

Subsidies.

Voor de subsidies geldt dat in de subsidieverordening zelf moet zijn opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet Bibob van toepassing is. Bovendien dient de lokale subsidieverordening te worden goedgekeurd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie.

Overheidsopdrachten.

De branches waarbinnen overheidsopdrachten kunnen worden geweigerd op grond van de wet zijn beperkt tot de ICT-, de bouw- en de milieusectoren. Bij de aanbestedingsprocedures wordt aangesloten bij de Europese richtlijnen en kan met behulp van een advies van het landelijk Bureau Bibob nadere invulling worden gegeven aan de daarin vermelde uitsluitingsgronden.

Vergunningen in het kader van deze beleidsregel.

In deze beleidsregel gaat het om de reguliere bouwvergunningen in het kader van de Woningwet. De hoofdregel, artikel 40 Woningwet, bepaalt dat het verboden is te bouwen zonder of in afwijking van een vereiste bouwvergunning van Burgemeester en Wethouders (B&W). De belangrijkste uitzonderingen op deze hoofdregel zijn geregeld in de artikelen 43 en 44, tweede lid Woningwet.

De Woningwet kent een limitatief imperatief stelsel. Dit houdt in dat de vergunning *verleend dient te worden* als er geen sprake is van de wettelijke weigeringsgronden en dat de vergunning *moet* worden geweigerd als één van de wettelijke weigeringsgronden van artikel 44 Woningwet zich voordoen. De reguliere bouwvergunning mag slechts en moet worden geweigerd, indien het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft bijvoorbeeld niet voldoet aan wettelijke voorschriften of wanneer het bouwen in strijd is met een bestemmingsplan of met de eisen die krachtens zodanig plan zijn gesteld, dan wel het bouwen bijvoorbeeld in strijd is met de redelijke eisen van welstand etcetera.

Coördinatiebureau Bibob Amsterdam.

Sedert 1 november 2003 is een Coördinatiebureau Bibob Amsterdam operationeel. Binnen dit bureau is een expertisegroep werkzaam die adviseert bij de beoordeling van aanvragen (vergunningen en subsidies) en eventuele adviesaanvragen vanuit stadsdelen en diensten aan het landelijk Bureau Bibob. De expertisegroep is deskundig op juridisch-, financieel- en vergunningenvlak en adviseert medewerkers op de werkvloer (stadsdelen en diensten) ook over de directe toepassing van de Wet Bibob. Immers, als het bestuursorgaan op basis van het eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob genoeg aanwijzingen heeft om in redelijkheid en gemotiveerd te kunnen aantonen dat er sprake is van “ernstig gevaar” als bedoeld in de Wet Bibob, zal het bestuursorgaan de aanvraag zelfstandig, *dus zonder adviesaanvraag aan het Landelijk Bureau Bibob*, kunnen weigeren dan wel een verleende beschikking kunnen intrekken. Alle werkzaamheden betreffende aanbestedingen blijven onder de regie van het bureau Screening en Bewaking (SBA) van de directie Openbare Orde en Veiligheid vallen. Daar waar het gaat om het toepassen van de Wet Bibob met betrekking tot aanbestedingen zullen SBA en het Coördinatiebureau Bibob hun expertise onderling afstemmen.

Wanneer kan de Wet Bibob toegepast worden?

Bij nieuwe aanvraag bouwvergunning.

In artikel 44a, eerste lid Woningwet, is geregeld dat een reguliere bouwvergunning *kan* worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In tegenstelling tot de weigeringsgronden van artikel 44 Woningwet waarbij de aanvraag bouwvergunning moet worden geweigerd indien een van de weigeringsgronden zich voordoet, kunnen B&W er toch voor kiezen de bouwvergunning te verlenen ondanks dat artikel 44a, eerste lid Woningwet zou kunnen worden toegepast.

Bij het intrekken van een verleende vergunning.

Op basis van artikel 59 Woningwet kan een bouwvergunning geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken, indien bijvoorbeeld blijkt dat de vergunning ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend of dat gegevens of bescheiden als bedoeld in artikel 40a, tweede lid Woningwet niet tijdig zijn overgelegd of bijvoorbeeld indien blijkt dat de houder niet heeft voldaan aan een voorwaarde als bedoeld in artikel 56 Woningwet etcetera.

Met de wijziging van de Woningwet is nu in artikel 59, eerste lid onder f Woningwet geregeld dat een bouwvergunning kan worden ingetrokken op basis van artikel 3 Wet Bibob. Het spreekt voor zich dat het bestuursorgaan bij het ‘intrekken’ van een bouwvergunning nog meer dan bij een weigering een zeer zorgvuldige belangenafweging dient te maken.

Een bouwvergunning kan bijvoorbeeld ingetrokken worden als zich na de verlening feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die nopen tot het houden van een Bibob-onderzoek dat leidt tot de conclusie dat er sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Een bouwvergunning kan bijvoorbeeld ook worden ingetrokken indien de situatie zich voordoet dat deze vergunning is overgedragen van degene op wiens naam de vergunning is gesteld naar een ander (artikel 10.3 van de Bouwverordening Amsterdam 2003). Indien nu de nieuwe rechthebbende van deze vergunning aan een Bibob-onderzoek wordt onderworpen, en uit de onderzoeksresultaten blijkt dat er sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, kunnen B&W besluiten tot het intrekken van de vergunning.

Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel.

Volgens de Memorie van Toelichting zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de wet. Het bestuursorgaan dient eerst te bekijken of de bestaande weigerings- c.q. intrekkingsgronden van de Woningwet mogelijkheden bieden om een bouwvergunning al dan niet te weigeren of in te trekken. In de praktijk betekent dit dat bij een nieuwe aanvraag eerst zal moeten worden gekeken of de bouwvergunning bijvoorbeeld niet in strijd is met het bestemmingsplan, de redelijke eisen van welstand en of voor het bouwen een vergunning is vereist ingevolge de Monumentenwet 1988 en deze monumentenvergunning niet is verleend (artikel 44 Woningwet). Bij een reeds verleende vergunning zal eerst moeten worden gekeken of de vergunning moet worden ingetrokken op grond van artikel 59 eerste lid onder a t/m e, tweede lid

Woningwet. In dit kader is wel van belang op te merken dat als de extra weigeringsgrond ('Bibob-grond') zoals geregeld in artikel 44a Woningwet evident aan de orde is, toetsing aan de in artikel 44 van deze wet genoemde gronden achterwege kan blijven.

Op de tweede plaats dient het bestuursorgaan te onderzoeken of zij direct, zonder tussenkomst van het landelijk Bureau Bibob, maar wel na advisering door het gemeentelijk Coördinatiebureau Bibob de Wet Bibob kan toepassen.⁸ Dit onderzoek vindt plaats met behulp van het *“Aanvullende aanvraagformulier voor bouwvergunningen als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet (inclusief Bibobvragen)”*.

Middels de vragen in dit zogenaamde Bibob-formulier wordt onder meer gevraagd wie de financier(s) van betrokkene(n) is(zijn), welke partij(en) het bouwplan uitvoeren en wie de feitelijke gebruiker(s) van het gebouw/bouwwerk is(zijn). Kortom: alvorens advies wordt aangevraagd aan het landelijk Bureau Bibob, dienen eerst de gangbare en minder vergaande mogelijkheden te zijn benut. B&W dienen de aanvrager dan wel de vergunninghouder te informeren dat er bij het landelijk Bureau Bibob om een advies is verzocht. De personen en/of rechtspersonen die tot een zakelijk samenwerkingsverband met de aanvrager of de vergunninghouder staan dienen er derhalve rekening mee te houden dat zij onderworpen worden aan een onderzoek door dit bureau.

Evenredigheidsbeginsel.

De wetgever heeft in artikel 3 van de Wet Bibob eveneens tot uiting gebracht dat de weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid van dit artikel, slechts plaats vindt indien deze evenredig is met de mate van gevaar en voorzover het ernstige gevaar als bedoeld in artikel 3 de ernst van de strafbare feiten betreft (zie artikel 3, vijfde lid Wet Bibob). Hieruit volgt dat de strafbare feiten die aan de orde zijn, betrekking dienen te hebben op activiteiten waarvoor de vergunning wordt of is aangevraagd. Iemand die ooit bijvoorbeeld is veroordeeld voor winkeldiefstal, kan niet om die reden een bouwvergunning worden geweigerd.

Termijnen.

De beslissing omtrent de aanvraag van de bouwvergunning is twaalf weken na ontvangst van de aanvraag (artikel 46 eerste lid onder b Woningwet). Indien het een aanvraag om een reguliere bouwaanvraag betreft die overeenkomstig artikel 56a, eerste lid, in twee fasen wordt verleend, geldt telkens een termijn van zes weken na de ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd (artikel 46, tweede lid Woningwet). De Woningwet kent voor de beslissing omtrent bouwvergunningen fatale termijnen; indien niet binnen de wettelijke termijn een beslissing is genomen, is de bouwvergunning van rechtswege verleend (artikel 46, vierde lid Woningwet).

Als het bestuursorgaan tot adviesaanvraag bij het landelijk Bureau Bibob overgaat, wordt deze termijn op grond van artikel 31 van de Wet Bibob opgeschort. Deze opschorting duurt vier weken en kan eenmaal met vier weken worden verlengd.

Onvolledige aanvragen en termijnen.

Op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dient het bestuursorgaan na ontvangst van de aanvraag binnen een redelijke termijn te

beoordelen of de aanvraag compleet is. Is de aanvraag onvolledig, dan laat het bestuursorgaan de aanvrager weten welke stukken nog ontbreken. De aanvrager dient vervolgens binnen de gestelde termijn de aanvraag met de gevraagde gegevens te completeren. Doet hij dat in het geheel niet dan wel onvolledig, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Gedurende de periode dat de aanvrager zijn aanvraag volledig maakt, loopt de beslistermijn niet.

Overige vergunningen of sectoren die onder de Wet Bibob vallen.

Ingeval in een bepaalde bouw aanvraag meerdere vergunningen benodigd zijn (horecavergunning of milieuvergunning) of er zelfs een aanbestedingsprocedure loopt, zal er een adequate afstemming en regie plaats vinden vanuit het Coördinatiebureau Bibob in samenwerking met het desbetreffende stadsdeel en/of de dienst en SBA. In de praktijk kan het voorkomen dat van een horeca-exploitant de exploitatie- en drankvergunningen zijn ingetrokken vanwege antecedenten, terwijl deze persoon ook betrokken is bij een bouw aanvraag. In zo'n geval hoeft niet opnieuw advies aangevraagd te worden aan het landelijk Bureau Bibob, als er al een advies van dit bureau voorhanden is met betrekking tot deze persoon. Ook kan het resultaat van een eerdere aanvraag gebruikt worden als er al voldoende informatie beschikbaar is voor de beoordeling van (nieuwe) aanvragen om andere vergunningen.

Bevoegd gezag.

Op grond van de Woningwet is het bevoegde gezag het college van Burgemeester en Wethouders. Op grond van de Verordening op de stadsdelen 1994 zijn de Dagelijkse Besturen van de stadsdelen, bevoegd vergunningen in het kader van artikel 40 Woningwet af te geven. De bevoegdheden zijn gedelegeerd (overgedragen) door het College van B&W aan de Dagelijkse Besturen.

Algemene beleidsuitgangspunten.

Uitgangspunten in deze beleidsregel zijn de volgende. Uitgaande van het doel van de Wet Bibob, het tegenhouden van vergunningen (projecten) waarbij een bepaalde mate van criminele beïnvloeding te verwachten valt, is er gekozen voor een kritische beoordeling van projecten van enige omvang. In dit kader wordt er een onderscheid gemaakt tussen kleinere en grotere bouwprojecten, dit bezien in combinatie met de aanneemsom. Tevens wordt in deze beleidsregel een onderscheid gemaakt tussen bouwactiviteiten welke betrekking hebben op bepaalde specifiek omschreven risicocategorieën welke gevoelig worden geacht voor criminele invloeden en bouwactiviteiten die niet onder deze categorieën vallen. Dit wordt als volgt ingevuld.

- Bouwactiviteiten met een *aanneemsom onder de €100.000,- (exclusief BTW)* vallen in beginsel buiten deze beleidsregel, behalve als de bouwactiviteit betrekking heeft op een aantal specifiek benoemde risicocategorieën welke gevoelig worden geacht voor criminele invloeden (zie hieronder).
- Bouwactiviteiten met een *aanneemsom vanaf €100.000,- (exclusief BTW)* worden in beginsel aan een kritische toets of onderzoek onderworpen.

Dit onderzoek houdt in dat de aanvrager bij de aanvraag extra vragen (onder andere over financiering) en documenten dient te beantwoorden respectievelijk

dient over te leggen. Het onderzoek bij de specifiek omschreven risicocategorieën richt zich dus op de financiële achtergrond van de aanvrager en de wijze van financiering van het bouwproject.

Op basis van objectieve criteria is het mogelijk bepaalde categorieën uit te zonderen. In een interne werkinstructie zullen deze criteria benoemd worden.

- In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat het stadsdeel of de dienst met een bepaalde aanvraag geconfronteerd wordt die niet binnen deze beleidsregel valt; de bouwactiviteiten zijn niet specifiek als risicocategorie benoemd en de aanneemsom ligt onder de €100.000 (exclusief BTW). In een voorkomend geval kan het desbetreffende stadsdeel of de dienst het Coördinatiebureau Bibob raadplegen met het oog op een Bibob-toets. Een dergelijke toets kan aan de orde zijn als bij de beoordeling van het dossier (de aanvraag) aandachtspunten naar voren komen die tot toepassing van de Wet Bibob nopen. Te denken valt bijvoorbeeld aan antecedenten van de aanvrager en/of diens zakenpartners.

Wat is een risicocategorie?

Bouwactiviteiten kunnen in bepaalde categorieën worden onderverdeeld. De bouwactiviteiten kunnen zich bijvoorbeeld richten op het (ver)bouwen van één of meerdere woningen, winkels, kantoren, horeca-gelegenheden, bedrijven en dergelijke. Met name die bouwactiviteiten waar ruimten worden gecreëerd waarbinnen zich handelsactiviteiten (gaan) afspelen worden in het kader van de Wet Bibob aan een onderzoek onderworpen. Bepaalde handelsactiviteiten zijn meer dan andere gevoelig voor criminele beïnvloeding. Deze hieronder nader benoemde risicocategorieën worden in het kader van de Wet altijd aan een onderzoek onderworpen.

Als leidraad kunnen de volgende risicocategorieën worden onderscheiden:

- horecabedrijven (inclusief coffeeshops, hotels, darkrooms);
- Prostitutiebedrijven (inclusief seksbioscopen, sekswinkels, massagesalons, darkrooms);
- escortbedrijven;
- wisselkantoren;
- de ICT-sector;
- afvalbe- en verwerkingsbedrijven (bv. chemische bedrijven, zeefdrukkerijen metaalbewerkingsbedrijven);
- speelautomatenhallen;
- kamerverhuurbedrijven;
- bouwbedrijven;
- belwinkels;
- smart- en growshops;
- transportondernemingen;
- de autohandel;
- Im- en exportbedrijven (handelondernemingen; schoenen, kleren. etc.);
- vastgoedbedrijven;
- kunsthandel;
- kleermakersateliers;

- de diamanthandel;
- uitzendbureaus;
- categorieën die een sterke relatie hebben met bovenstaande categorieën (bijv. wonen boven bordelen);
- een combinatie van bovenstaande categorieën.

Indien er een vergunning is verleend en de dienst of het stadsdeel voor de vraag wordt gesteld of de vergunning dient te worden ingetrokken op grond van de Wet Bibob, worden de hierboven vermelde uitgangspunten ook gehanteerd.

NB.: Bovenstaande opsomming van risicocategorieën is niet limitatief. Deze risicocategorieën kunnen, afhankelijk van de lokale situatie die bijvoorbeeld per dienst of stadsdeel kan verschillen, of indien nieuwe ontwikkelingen dit noodzakelijk maken, door B&W of het bestuur van een stadsdeel worden aangepast. B&W en het bestuur van een stadsdeel kunnen ook, naast het selecteren van risicocategorieën, andere categorieën bouwactiviteiten aan een onderzoek onderwerpen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het onderzoeken van bouwactiviteiten door woningcorporaties of bouwactiviteiten waar de overheid zelf bij betrokken is, zoals weg- en waterbouwprojecten, de aanleg van een spoor- of tramweg, het (ver)bouwen van een onderwijsinstelling of een theater.

Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel zal het desbetreffende bestuursorgaan de betrokkenen zo veel mogelijk via een gepubliceerd besluit van eerdergenoemde aanpassing op de hoogte stellen.

Beoordeling aanvraag – toepassing Wet Bibob.

Bij de toepassing *op grond van artikel 3 van de Wet Bibob* al dan niet een vergunning te verlenen of in te trekken, dient er gebruik te worden gemaakt van de expertise van het Coördinatiebureau Bibob Amsterdam. De dienst of het stadsdeel beoordeelt eerst zelf de aanvraag of onderzoekt de mogelijkheid tot het intrekken van een verleende vergunning. Indien uit het in eerste instantie gehouden onderzoek vragen of twijfels naar voren zijn gekomen die niet beantwoord kunnen worden, bestaat er de mogelijkheid in overleg met de Helpdesk van het Coördinatiebureau Bibob Amsterdam een aanvullende toets uit te voeren.

Mocht een dienst dan wel het stadsdeel bij een vergunningsbeoordeling na eigen onderzoek en de aanvullende toets door het Coördinatiebureau nog vragen onbeantwoord zien, dan kan een beroep worden gedaan op het landelijk Bureau Bibob. Dit bureau heeft toegang tot gesloten bronnen, zoals politieregisters, strafregisters en de Belastingdienst, waardoor een brede screening van vergunninghouder en overige zakelijke partners mogelijk is.

De vorenstaande werkwijze komt op het volgende neer.

Beoordeling van de aanvraag door de dienst of het stadsdeel:

- alle aanvragen om een bouwvergunning *tot een aanneemsom van €100.000,- (exclusief BTW)* binnen een aantal specifiek benoemde risicocategorieën dienen vergezeld te gaan van het Bibob-formulier en vereiste documenten. De beoordeling van de aanvraag richt zich ook op *de financiële achtergrond van de aanvrager en de wijze van financiering van het bouwproject*;
- alle aanvragen om een bouwvergunning met *een aanneemsom vanaf €100.000,-*

(exclusief BTW) dienen vergezeld te gaan van het Bibob-formulier. Ook bij deze categorie richt het onderzoek zich op *de financiële achtergrond van de aanvrager en de wijze van financiering van het bouwproject*;

- bij reeds verleende vergunningen worden in het onderzoek of ingeval een vergunning dient te worden ingetrokken, dezelfde uitgangspunten gehanteerd.
- bij het verzoek tot het overdragen van een bouwvergunning, zoals bedoeld in artikel 10.3 van de Bouwverordening Amsterdam 2003, dient middels een nieuw Bibob-formulier onderzoek te volgen naar de *financiële achtergrond van de nieuwe aanvrager en de eventueel nieuwe wijze van financiering van het bouwproject*.

Aanvullend Bibob onderzoek in overleg met het Coördinatiebureau Bibob:

- als er naar aanleiding van het onderzoek naar de antwoorden op het Bibobformulier en op basis van de bescheiden (beoordeling aanvraag) nog dringende vragen met betrekking tot de integriteit van de aanvrager/houder of overige zakelijke partners zijn;
 - als er naar aanleiding van het onderzoek naar de antwoorden op het Bibobformulier en op basis van de bescheiden nog dringende vragen over de financiële achtergrond van de aanvrager en de wijze van financiering van het bouwproject zijn;
 - bij reeds verleende vergunningen worden bij het onderzoek of ingeval een vergunning dient te worden ingetrokken, dezelfde uitgangspunten gehanteerd.
- Het Coördinatiebureau Bibob streeft er naar binnen zes weken na ontvangst van een bouwaanvraag een onderbouwd advies te geven over de mogelijkheden van de toepassing van de Wet Bibob. Dit is slechts mogelijk indien een aanvraag vroegtijdig en compleet aan het Coördinatiebureau Bibob wordt voorgelegd. Het onderzoek en de advisering van het Coördinatiebureau Bibob hebben geen opschortende werking voor de beslistermijnen.

Aanvraag om advies bij het landelijke Bureau Bibob.

Mochten er na de aanvullende toets nog vragen open staan kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om de aanvraag door te sturen naar het landelijk Bureau Bibob. Het bestuursorgaan zal dit doen als:

- als er na de aanvullende toets nog vragen blijven bestaan over de integriteit van de persoon van de aanvrager, de financier of overige zakenpartners van de onderneming of het bouwproject;
- er na de aanvullende toets nog vragen blijven bestaan over de bedrijfsstructuur of het bedrijf;
- als er na de aanvullende toets nog vragen blijven bestaan over de financiering van het bedrijf of bouwproject;
- als de officier van justitie de gemeente adviseert om ingeval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau Bibob te vragen.

De Wet openbaarheid van bestuur.

Op grond van artikel 28 Wet Bibob is een ieder die krachtens de Wet Bibob informatie krijgt met betrekking tot een derde verplicht tot geheimhouding van deze informatie.

Op grond van het gestelde in artikel 4 van de Wet openbaarheid van bestuur vallen diverse in het kader van de Wet Bibob verstrekte gegevens niet onder de algemene informatieverstrekkingsplicht van deze wet.

De in het kader van de Wet Bibob vergaarde informatie valt ook onder de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Communicatie.

De communicatie rond de invoering van de Wet Bibob zal zowel intern als extern gericht zijn.

Intern zal aan de medewerkers voorlichting worden gegeven over de achtergronden en de uitvoering van de wet.

Extern zal de voorlichting gericht zijn op de ondernemers, aannemers en projectontwikkelaars die te maken krijgen met de inzet van het Bibobinstrumentarium. Aandachtspunt hierbij is te voorkomen dat ondernemers zich gecriminaliseerd voelen doordat zij het Bibob-formulier moeten invullen. Bij de communicatie richting deze doelgroepen zal zoveel mogelijk gebruik gemaakt worden van bestaande communicatiemiddelen (website en publicaties) en zal contact worden gezocht met de belangenvertegenwoordigers.

Evaluatie.

Na het opdoen van ervaringen met deze beleidsregel zal de gemeente Amsterdam evalueren hoe de inzet van het Bibob-instrumentarium functioneert. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere knelpunten bij de uitvoering van de wet, juridische ontwikkelingen, selectie van branches, samenwerking tussen partners en samenwerking met het landelijk Bureau Bibob.

De Beleidsregel gemeente Amsterdam voor de bouwvergunningen in het kader van de Wet Bibob is op 6 november 2007 vastgesteld door het College van Burgemeester en Wethouders, voorzover het betreft de bouwvergunningen als bedoeld in artikel 40 van de Woningwet.

Burgemeester en Wethouders voornoemd,

H. de Jong, secretaris

M.J. Cohen, burgemeester

Bijlage VI – Beleidslijn gemeente Aalsmeer

Gemeente Aalsmeer

Nr.

Verzonden:

Burgemeester en wethouders van Aalsmeer;

Burgemeester voor wat betreft artikel 2.3.1.2 en artikel 3.2.1 APV (uitgezonderd escortbedrijven);

gelezen het voorstel nr. ;

overwegende dat het verplicht is ingevolge de Wet Bibob een beleidslijn vast te stellen; gelet op artikel 3 Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob), artikel 108 juncto 147 Gemeentewet;

b e s l u i t e n:

vast te stellen de beleidslijn ter uitvoering van de Wet Bibob.

Inleiding

De Wet Bibob biedt bestuursorganen, in dit geval de gemeente Aalsmeer, een preventief instrument om zich te beschermen tegen misbruik van vergunningen, subsidies en (gegunde) aanbestedingen. Bij misbruik moet vooral gedacht worden aan het met behulp van deze beschikkingen en gunningen ontwikkelen van criminele activiteiten of het gebruik maken van uit criminele activiteiten verkregen voordelen. Toepassing van deze wet bevordert een integrale besluitvorming.

Toepassingsbereik Wet BIBOB

In deze beleidslijn wordt aangegeven hoe het gemeentebestuur de Wet Bibob zal toepassen en in welke gevallen een advies aan het landelijk Bureau Bibob zal worden gevraagd.

In deze beleidslijn gaat het om de vergunningen voor de branches horeca en prostitutie:

1. horeca: de vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet en de exploitatievergunning op grond van artikel 2.3.1.2 APV;

2. prostitutie: exploitanten van seksinrichtingen en escortbedrijven behoeven een exploitatievergunning op grond van artikel 3.2.1 APV:

Voor vergunningen in het kader van coffeeshops en speelautomatenhallen hoeft geen beleidslijn te worden vastgesteld, aangezien in Aalsmeer geen vergunningen worden verleend voor deze branches. De reden om voorlopig alleen een beleidslijn vast te stellen voor bovengenoemde branches is dat we aansluiting hebben gezocht bij de gemeente Amsterdam en regionaal hetzelfde beleid voeren. Hoewel de problematiek in veel mindere mate aanwezig is dan in Amsterdam, is om verschuiving van de problemen voor te zijn naar buurgemeenten zoals Aalsmeer, gekozen om vooralsnog de beleidslijn van toepassing te verklaren op bovengenoemde vergunningen.

In een later stadium wordt besloten of we ook een beleidslijn vast stellen voor: - aanbestedingen in de sectoren Milieu, Bouw en ICT; - vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer (milieuvergunning), en de Woningwet (bouwvergunning); - subsidies.

Toelichting op Wet Bibob

Volgens de Memorie van Toelichting zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de wet. Het bestuursorgaan bekijkt eerst of er geen bestaande weigeringsgronden zijn zoals genoemd in de APV en de Drank- en Horecawet. Deze bestaande weigeringsgronden hebben namelijk ook betrekking op de integriteit van de vergunningaanvrager c.q. houder. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eis “niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn”, of de eisen genoemd in het “Besluit eisen zedelijk gedrag”, behorend bij de Drank- en Horecawet.

Op de tweede plaats dient het bestuursorgaan te onderzoeken of zij niet zelfstandig de Wet Bibob kan toepassen. Dit onderzoek vindt plaats met behulp van de in artikel 30 van de Wet Bibob omschreven aanvraagformulieren (vragenlijst). Hierin wordt onder meer gevraagd wie de leidinggevend en dan wel vermogensverschaffers van betrokkene (n) zijn. Indien er vanuit het bestuursorgaan een adviesaanvraag aan het Bureau Bibob volgt dienen al deze personen er derhalve rekening mee houden dat zij onderworpen kunnen worden aan een “Bibob- onderzoek”.

Algemene beleidsindicatoren

Om praktische redenen is van belang, bij de beoordeling al dan niet een vergunning te verlenen of in te trekken, een onderscheid te maken tussen een “lichte toets” en een “diepgaande toets”. Met een lichte toets wordt een globaal onderzoek van de antwoorden op de vragen afkomstig van de vragenlijst en van de overgelegde bescheiden bedoeld. De gemeente Amsterdam heeft in 2003 een vragenlijst opgesteld. Regionaal gebruik maken van dezelfde formulieren levert een groot voordeel op qua uniformiteit, afstemming met de politie en een efficiëntiebesparing, aangezien wij niet zelf een vragenlijst hoeven op te stellen. Daarnaast kunnen wij leunen op de kennis die inmiddels is opgebouwd in Amsterdam. Komt daaruit iets opvallends naar voren, bijvoorbeeld een “merkwaardige” financiering, dan kunnen de bescheiden nauwkeuriger gecheckt worden. Dit is de diepgaande toets. Hiervoor kunnen wij een adviesaanvraag indienen bij het Coördinatiebureau Amsterdam. Zij zien erop toe dat alle aanvragers van vergunningen dezelfde behandeling krijgen.

De beleidslijn is om:

- I. bij aanvragen voor nieuwe inrichtingen en voor bestaande inrichtingen, waarbij wijzigingen optreden betreffende leidinggevende[n]/ bestuurders de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief vragenlijst) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal te bekijken (lichte toets);
- II. als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn dan een diepgaande toets uit te voeren. De informatie wordt daarna doorgestuurd naar het Coördinatiebureau Amsterdam, die deze diepgaande toets voor ons uitvoert;
- III. het onder I en II gestelde blijft achterwege, ingeval een aanvrager bovengenoemde vragenlijst reeds voor dat bedrijf heeft ingevuld en vanaf de datum van invullen zich geen wijzigingen (bijvoorbeeld exploitatievorm, financiering) hebben voorgedaan;

Wanneer adviesaanvraag aan Bureau Bibob

- _ na de diepgaande toets nog vragen blijven bestaan over de bedrijfsstructuur;
- _ na de diepgaande toets vragen blijven bestaan over de financiering van het bedrijf;
- _ na de diepgaande toets vragen blijven bestaan over omstandigheden in de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd;
- _ als de officier van justitie de gemeente adviseert om ingeval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau Bibob aan te vragen (artikel 26 Wet Bibob).

Het College en/ of de Burgemeester heeft de mogelijkheid om in individuele gevallen met redenen omkleed af te wijken van deze beleidslijn, conform de Algemene wet bestuursrecht.

Deze Beleidslijn treedt 4 februari 2005 in werking.

Aalsmeer, 01 februari 2005,

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VOORNOEMD,

, burgemeester.

, secretaris.

BURGEMEESTER

, burgemeester